

Rättssäkerhet och metodik vid LVU

Av Mikael Ahola

*If you want something you've never had
you must be willing to do something you've never done*

Thomas Jefferson (1743 – 1826)

Förord

Frågor som rör socialtjänsten och den sociala barnvården har med jämna mellanrum kommit att belysas i media. Min utgångspunkt inför dessa frågor har bestått i en strävan att uppnå balans mellan myndigheternas intresse att ingripande till skydd för ett barn och rättssäkerhet för parterna. Min uppfattning har länge varit att rättssäkerhet i grund och botten är en fråga om saklighet, det vill säga att en myndighet endast agerar om det finns sakliga skäl för agerandet – både faktiska och etiska. Vidare har jag haft föreställningen att det måste vara möjligt för den enskilde att granska myndigheternas skäl eftersom jag annars inte kan föreställa mig hur en rättegång ska kunna betraktas som rättvis.

Det har skrivits flera böcker som berör socialtjänsten och den sociala barnvården, men jag har saknat en juridisk analys med ambitionen att förklara hur den rättsliga regleringen fungerar i den sociala yrkespraktiken och hur detta förhåller sig till principerna om de mänskliga rättigheterna. För att nå fram till en större förståelse av orsakerna till utformningen av socialtjänstens utredningar har det inte varit tillräckligt att utgå från juridiken. Det har även varit nödvändigt att granska vilka föreställningar som är förhärskande.

Den här boken syftar till att presentera övergripande rättsliga utgångspunkter och hur dessa utgångspunkter hänger ihop med socialtjänstens arbete. Jag har här valt att begränsa mig till omhändertagande av barn och de så kallade miljöfallen.

Innehåll

Förord.....	2
Inledning	6
Intention och arbetsmetoder.....	6
Kap. 1 – Övergripande utgångspunkter	9
Socialtjänsten och myndighetsutövning	9
Rättstillämpning och tillämpning av lag.....	10
Teori och praktik	11
Teoretiskt rättighetskydd och praktisk lagtillämpning.....	13
Kap. 2 – Socialtjänsten som offentlig förvaltning	20
Kommunalt självstyre.....	20
Självständiga myndigheter	21
Socialnämnden.....	22
Kap. 3 – Socialtjänstens vision, mål och strategi	26
Helhetssyn.....	26
Frivillighet.....	30
Det förebyggande perspektivet	31
Egna resurser, Självbestämmande, Delaktighet och eget ansvar	31
Socialtjänstreformen och handlingsnormer	32
Kap. 4 – Tillsyn och kontroll	35
Egenkontroll.....	35
Kommunal revision	35
Lagprövningsskyldigheten.....	36
Tillsynsmyndigheter	39
Socialstyrelsen.....	40
Myndigheten för Inspektion av vård och omsorg – IVO	40
Kap. 5 – Barnet och de mänskliga rättigheterna.....	43
Barnet – en människa med rättigheter.....	44
Barnperspektivet.....	46
Barnets värde och rättigheter	47
Kap. 6 – Socialarbetaren och lagen.....	62
Lagen, professionen och vetenskapen.....	62
LVU – En skyddslag.....	70
Kap 7 Något om riskbedömning och beslutsprocessen	76

Samspelet mellan affektivt och analytiskt beslutsfattande	80
Det moraliska beslutsfattandet.....	82
Kap. 8 – Socialt arbete	85
Yrkesverksammas definition av socialt arbete.....	86
Hermeneutik – Objektivitet och subjektivitet.....	89
Kap. 9 – Kunskap och professionalism	92
Verkligheten – begreppet ontologi	92
Observation och tolkning	93
Kap. 10 – Utredningen	97
Process och utredning.....	97
Det sociala arbetet i praktiken	106
Kap. 11 – Ramlagar – Från utredning till domstol.....	112
Legalitetsprincipen - Rule of Law	115
LVU och domstolen	118
Rätten att få sin sak prövad	119
Domstolens utgångspunkter	123
Kap. 12 – Rättssäkerhet och metodval	131
Saklighet och godtycke.....	131
Effektivitet eller rättssäkerhet	133
Kap. 13 – Vetenskaplig utredningsmetod	142
En vetenskaplig utredningsmetodik.....	143
Kap 14 – Vägen framåt.....	147
Förslag till framtida lag (de lege ferenda)	147

Förkortningar

Barnkonventionen	Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter av den 20 november 1989
Barnskyddslagen	Lag (2018:1197) Förenta nationernas konvention om barns rättigheter
BBIC	Barnets behov i centrum
BrB	Brottsbalk (1962:700)
BUP	Barn- och Ungdomspsykiatri
ECHR.	Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna i Strasbourg
Europakonventionen	lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FB	Föräldrabalk (1949:381)
FL	Förvaltningslag (2017:900)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
IVO	Myndigheten för Inspektion av Vård och Omsorg
LVU	lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
Prop.	Proposition
RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SOU	Statens offentliga utredningar
LSS	lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Inledning

I det sociala arbetet i allmänheten och inom den sociala barnvården i synnerhet blir flera rättsliga regler tillämpliga men för en utomstående kan denna reglering framstå som otydlig. Detta beror bland annat på att de principiella reglerna i socialtjänstlagens portalparagraf och 2 § som betonar principen om barnets bästa, skapar en föreställning om en sammanhållen helhet. Utifrån de övergripande ambitionsstadgandena dras slutsatsen att allt arbete som utförs inom den sociala barnvården sker med det goda syftet att utreda för barnets bästa och att det i stort inte föreligger någon rättslig problematik vid tillämpningen av de sociala vårdlagarna.

Lagar och regler på socialrättens område uppvisar sällan någon inneboende motsättning utan betonar i stället svårigheten eller komplexiteten i arbetet med att utreda sociala förhållanden och att göra riskbedömningar, det vill säga att komma fram till vilket beslut som ska anses vara för barnets bästa i det enskilda fallet. Av den anledningen är socialrätten utformad mer som ett ramverk där rättsliga handlingsregler i stor utsträckning lämnar utrymme för bedömningar utifrån erfarenheter inom det sociala arbetet. Socialrätten får därmed anses ha en mer social karaktär och mindre av en rättslig juridisk.

Det otydliga i regleringen av det sociala arbetet uppstår då granskningen sker med en utgångspunkt som ligger *utanför* socialrättens område. I grund och botten utgår denna otydlighet av en spänning mellan den enskildes integritet och intresset att få bli lämnad ifred och samhällets intresse att skydda barn mot våld och andra övergrepp. Eftersom den enskildes rättigheter ska vara ett skydd för den enskilde gentemot stat och kommun, är det endast utifrån ett sådant perspektiv som samhällets åtgärder för att skydda barn utgör intrång i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. För att samhället ska ha rätt att vidta åtgärderna krävs att det finns stöd i lag för agerandet. Det är av den anledningen endast utifrån detta perspektiv som uppmärksamheten även riktas mot den rättsliga regleringen och i vilken utsträckning lagarna förmår att garantera den enskildes rättigheter. Till syvende och sist är det den offentliga förvaltningens tillämpning av lagar och regler som ger politiken det reella innehållet i förhållande till medborgarna.

Intention och arbetsmetoder

Regeringsformen tillsammans med de andra grundlagarna ger en grund för att myndigheter ska arbeta i enlighet med övergripande statsrättsliga principer, det vill säga att den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Förvaltningslagen anger vidare att alla myndigheter, där även de kommunala socialtjänsterna ingår, bedriver sin verksamhet på ett effektivt sätt utan att rättssäkerheten eftersätts. I detta arbete ska myndigheterna beakta allas likhet inför lagen och tjänstemännen ska vara sakliga och opartiska.

När det gäller socialtjänstens verksamhet i den sociala barnvården, anger de övergripande rättsliga förutsättningarna att myndigheterna är rättrådiga och har förmåga att utifrån lag utreda sociala förhållanden samt bedöma när det

föreligger behov av insatser. Den etiska dimensionen och den värdegrund som anges i denna rättsliga överbyggnad ska kombineras med de mål som finns fastställda för socialtjänsten utifrån intentionerna med socialtjänstreformen 1982 och som framgår av portalparagraferna i socialtjänstlagen.

Det är utifrån sådana grundantaganden som myndigheter och tjänstemän ålagts en uppgiftsskyldighet enligt 14 kap. socialtjänstlagen att genast anmäla till socialnämnden när det finns misstanke om att ett barn far illa. Därigenom ska socialtjänsten få in uppgifter på ett tidigt stadium som ger den förutsättningar att utreda eventuella missförhållanden och avgöra om det finns skäl för socialnämnden att ingripa till ett barns skydd. Med utgångspunkt i antagandet att socialtjänsten agerar för barnets bästa, ifrågasätts sällan myndighetens motiv till agerandet eller underlaget för ingripanden. I vart fall inte inom ramen för rättsprocessen.

Det är ett faktum att socialtjänsterna inte tillämpar någon egentlig utredningsmetodik när den utreder frågan om vad som är det bästa för barnet. Av den anledningen är det inte heller möjligt att uttala sig om riktigheten i bedömningarna i ett enskilt fall. Det professionella i socialtjänstens verksamhet bygger i stället på erfarenheter från det sociala arbetet i praktiken. En sådan erfarenhet ska inte förväxlas med uttrycket vetenskap och beprövad erfarenhet. Detta uttryck innebär att erfarenheter i praktiken har utvärderats i enlighet med vetenskapliga teorier och metoder. Erfarenheter i den sociala yrkesutövningen uppkommer som regel genom att en viss metod används. Det är denna metod som måste utvärderas på ett vetenskapligt sätt. Om denna metod genom vetenskapen visat sig ha positiva effekter, benämns sådana metoder *evidensbaserade*. Socialstyrelsen har strävat efter att öka inslaget av evidensbaserade arbetsmetoder i det sociala arbetet, men har mött motstånd främst från yrkesverksamma socialarbetare.

Det sociala arbetet och rättssäkerhet

När det gäller socialtjänstens verksamhet vid omhändertagande av barn enligt lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), har det i många fall ansetts tillräckligt att förlita sig på bedömningar utifrån tidigare erfarenhet. Detta innebär att det professionella i agerandet avgjorts av den egna uppfattningen kring hur myndigheten agerat i andra fall och inte om åtgärden har effekt i det föreliggande fallet. Befintlig forskning pekar på att omhändertaganden av barn har negativa följder för barnets hälsa och utveckling. De skadliga följderna måste då vägas mot det skäl som föranleder åtgärderna, det vill säga att barnet visserligen far illa av omhändertagandet men att åtgärden ändå är nödvändig för att förhindra ett än sämre alternativ. Om ingripandet inte utvärderas kan det inte heller avgöras om agerandet varit korrekt eller ändamålsenligt. I sådant fall väcks frågan om enskildas rättssäkerhet tagits till vara.

Ordet rättssäkerhet är ett juridiskt begrepp och har därmed formulerats i ett annat sammanhang än det sociala arbetet. Utifrån den enskilda socialarbetares perspektiv har det dagliga arbetet vanligen en social och inte juridisk karaktär, där det personliga mötet har en framträdande plats. Detta förhållningssätt

understöds av forskningen inom socialt arbete som i hög utsträckning behandlar olika sociala förhållanden på en generell nivå, så som missbruk, våld i nära relation etc. Däremot behandlas mer sällan vilken påverkan det sociala arbetet i praktiken har för klienter och andra berördas rättssäkerhet utifrån ett rättsligt perspektiv.

En myndighet som har möjlighet att vidta långtgående ingripanden i enskildas integritet bör även ta hänsyn till hur ingripanden påverkar enskilda och hur den enskildes rättssäkerhet tas till vara. En åtgärd av en myndighet ska vara lagenlig men bör även ligga i linje med övergripande rättsprinciper. Med begreppet enskild avses såväl barn som föräldrar och andra närstående. En fungerande arbetsmetodik måste kombinera båda de sociala och de juridiska aspekterna eftersom handläggningen i annat fall inte har förutsättningar att vara både professionell *och* rättsenlig i ett vidare perspektiv.

Kap. 1 – Övergripande utgångspunkter

Socialtjänsten och myndighetsutövning

Myndigheters verksamhet som innefattar möjligheten att påverka enskildas liv brukar benämnas myndighetsutövning. Denna kännetecknas ytterst av statens möjlighet att med stöd av lag tillgripa tvång gentemot enskilda. I den nya förvaltningslagen från 2017 har begreppet myndighetsutövning gällrats bort, men återfinns fortfarande i regeringsformen och bestämmelserna om tjänstefel i 19 kap. brottsbalken. Tidigare gällde enligt förvaltningslagen att myndighetsutövning förelåg när en myndighet ensidigt, med stöd av lag kunde beslut om en förmån eller en betungande pålaga med bindande verkan gentemot en enskild.

Socionomutbildningen är en generalistutbildning som ger deltagaren en socionomexamen. Denna öppnar upp för många olika yrken varav arbetet som socialsekreterare endast är en av många. Till skillnad från andra yrken, så som kurator och liknande ägnar sig socialsekreteraren som regel alltid åt myndighetsutövning. De positivt laddade aspekterna av socialtjänstens verksamhet måste därmed balanseras mot den mer negativt laddade aspekten av det sociala arbetet som maktutövning gentemot enskilda. I annat fall uppmärksammas inte maktrelationen mellan klienten och socialsekreteraren.

Socialtjänsten har enligt socialtjänstlagen till uppgift att hjälpa och stödja. Den myndighetsutövning som är aktuell syftar därmed till att göra tillvaron bättre för enskilda, vilket bör innebära att makten används för att åstadkomma gott. Av den anledningen förekommer det att myndighetsutövningen inte uppfattas som ett ingrepp i egentlig mening utan tenderar i stället att uppfattas som stöd och hjälp. Föreställningen om att myndighetsutövning i det sociala arbetet inte är lika ingripanden som exempelvis Polismyndighetens användning av tvångsmedel eller Migrationsverkets beslut om utvisning, återspeglas i den mediala rapporteringen av socialtjänstens verksamhet. Uppmärksamheten för denna har i stället legat på de fall där socialtjänsten *inte* ingripit, trots att det funnits omständigheter som pekat på ett tydligt behov av samhällets stöd.

De åtgärder socialtjänsten vidtagit kritiserar sällan eftersom det på grund av sekretess i ärendet saknas närmare information. Förhållandet uppfattas då som att ord står mot ord varför media inte heller anser sig kunna ta ställning. Även om åtgärden av allmänheten kan uppfattas som överilad eller till och med felaktig, skulle den lika gärna ha kunnat vara motiverad. Mot bakgrund av de goda intentionerna ter sig även tvånget svårt att ifrågasätta eftersom ett sådant ifrågasättande tenderar att klumpa ihop kritikern med de påstådda missförhållandena. Den som kritiserar socialtjänsten riskerar att själv bli anklagad för att inte ställa sig bakom principen om barnets bästa.

Ett exempel på kritik som sätter socialtjänstens myndighetsutövande roll i förgrunden utgörs av journalisten Maciej.Zarembas uppmärksammande artikelserie *ondskans demoner* i Dagens nyheter. (www.dn.se/kultur-noje/kulturdebatt/sa-forvandlades-mannen-till-rattvisans-demoner/, uppdaterad 2015-05-13).

Rättstillämpning och tillämpning av lag

Enligt legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § regeringsformen utövas den offentliga makten under lagarna. Det är genom lagstiftningen som förvaltningsmyndigheter får sitt mandat att göra intrång i enskildas privatliv. Med intrång avses ett ingrepp i enskilda rättigheter som är tillåten med stöd av lag och som är godtagbar i ett demokratiskt samhälle. Ett intrång som inte uppfyller dessa kriterier är att anse som en kränkning. Enligt legalitetsprincipen ska tvångsåtgärder ha stöd i lag och åtgärderna utgör av den anledning tillämpning av lag. En sådan lagtillämpning bör däremot inte förväxlas med domstolarnas *rättstillämpning*.

Uttrycket rättstillämpning används med viss regelbundenhet till att avse den offentliga förvaltningen i stort, det vill säga hur myndigheter tillämpar vissa lagregler. Som exempel anger förarbetena till inkorporeringen av barnkonventionen att frågan om vissa artiklar i barnkonventionen har direkt eller indirekt effekt, ska överlämnas till rättstillämpningen. Eftersom endast domstolar har mandat att rättsligt tolka innebörden av lagen, betyder uttrycket rättstillämpning att domstolen tolkar en viss bestämmelse i förhållande till omständigheter i ett enskilt fall.

Till skillnad från domstolarnas rättstillämpning utgör myndigheternas tillämpning av lag en mer rutinbetonad verksamhet där lagarnas innebörd anpassats till vissa typifierade situationer eller ärendetyper. I en viss given situation är tjänstemannen som regel hänvisad till en på förhand bestämd rutin eller ett val mellan olika på förhand bestämda rutiner. I de fall omständigheterna ändras och situationen ter sig ny för tjänstemannen krävs antingen stöd från någon medarbetare med mer erfarenhet alternativt förmågan att tillämpa en mer allmängiltig metod. I de fall tjänstemannen saknar förmåga att agera självständigt anpassas handläggningen till rutinen oberoende av de sakliga omständigheterna i ärendet.

Att arbeta utifrån en rutin utgör ett utpräglat operativt förhållningssätt där begreppet metod mer ter sig som en alternativ handläggningsrutin. Detta innebär att medan domstolen tillämpar en juridisk metod vid sin rättstillämpning, styrs tjänstemannen av en icke-juridisk metod bestående av intuition, erfarenhet och rutin.

När domstolen gör en tolkning av lag i ett enskilt fall, utgår domstolarnas tolkning från myndighetens uppfattning och praktiska tolkning av det aktuella lagrummet, men jämför denna uppfattning med vad som föreskrivs i lagen och i lagens förarbeten. Domstolens slutsatser är därmed inte fri utan bunden av de ramar som myndigheten satt upp vid den inledande tillämpningen av lagen. Myndigheterna har därmed utrymme att i sin lagtillämpning pröva ny lagstiftning på redan kända förhållanden alternativt pröva gammal lagstiftning på nya samhällsfenomen. Det är denna möjlighet att få lagen prövad som driver på rättsutvecklingen.

I slutändan är det domstolarnas tolkning av lagen som är den enda giltiga i betydelsen *rätt*, varför rättsvetenskapen i hög utsträckning utgår från domstolarnas praxis för att belysa hur rättens innersta väsen bör förstås. Om domstolarnas praxis skulle ifrågasättas skulle detta kunna hota det juridiska systemets legitimitet och stabilitet. Jurister hävdar av den anledningen att man icke skall kvälja dom, det vill säga hävda att domstolen gjort fel.

Teori och praktik

Skillnaden mellan teori och praktik bör inte överdrivas då dessa kan betraktas som två olika sätt att förhålla sig till ett och samma fenomen, exempelvis att ett barn far illa. Medan föremålet är ett och samma kan de positioner vi intar skifta. Därigenom kommer även vår uppfattning om det vi betraktar att bli olika.

Tjänstemän främst på lägre nivåer betraktar ofta arbetet som mer konkret vilket även medför att analys mer sällan tillförs utredningsarbetet. Den analys som i förekommande fall görs sker som regel utifrån omständigheter som på något sätt sticker ut och som därigenom blir påtagliga. Analysen utgår vidare ofta från yrkeserfarenhet och med syfte att försöka förstå det som händer i det konkreta sammanhang tjänstemannen befinner sig.

Utifrån ett mer teoretiskt perspektiv har det antagits att en utredning för barnets bästa, ska mynna ut i en riskanalys och barnkonsekvensanalys tillsammans med ett förslag på vilka åtgärder som är lämpliga i det enskilda fallet. En sådan utgångspunkt betonar behovet av mer komplexa resonemang och överväganden, vilka skulle kunna sammanfattas i ordet analys.

På det samhällsvetenskapliga området uppfattas begreppet **analys** vanligen i betydelsen att stora mängder information sammanställs och sorteras i en kvantitativ studie. Inom rättsvetenskapen uppfattas ordet mer som synonymt med resonemang. I det här sammanhanget används ordet i den senare betydelsen.

För att en analys även ska vara relevant i en juridisk bemärkelse krävs att omständigheter i det enskilda ärendet bedöms utifrån uppställda rättsregler och rekvisit, det vill säga villkoren i lagen. Verkligheten måste med andra ord bedömas genom en rättslig prisma.

I myndigheternas lagtillämpning förekommer det att analys sker utifrån minst tre olika utgångspunkter som påverkar det sätt på vilket analysen genomförs. Dessa är:

- Den verksamhetstekniska där upplevelser utifrån konkreta omständigheter i ärendet är avgörande
- Den taktiskt verksamhetsförankrade analysen som syftar till att lösa ett problem med stöd av bland annat lagregler
- Den konstruktivt analytiska som syftar till att jämka motstridiga omständigheter för att komma fram till det mest rationella beslutet.

Ett återkommande problem vid myndigheters lagtillämpning utgörs av svårigheten att finna en brygga mellan teori och praktik. En sådan ambition

motverkas av föreställningen hos tjänstemän om att lagen är styrande genom att lagen anger vad tjänstemannen ska göra och hur denne ska utföra sitt arbete. En alternativ syn som förespråkas här är att lagen är styrande genom att den anger gränserna för det område inom vilket tjänstemannen har utrymme att lita på sitt eget yrkeskunnande och omdöme.

Generellt kan sägas att en teoretisk utgångspunkt betonar vikten av att den rättsliga regleringen följs och att rättssäkerheten upprätthålls medan det mer praktiska perspektivet betonar vikten av att lösa konkreta problem.

Beroende på vilket perspektiv som anläggs följer även en värdering av det som görs och syftet med åtgärderna. Utifrån ett praktiskt perspektiv är det viktigt att problemet får en lösning medan det teoretiska perspektivet för med sig en värdering att det är viktigt att reglerna följs och att rättssäkerheten garanteras. Det är inte nödvändigt att dessa olika värderingar står i ett motsatsförhållande, men en tillämpning av lag som innefattar ett skydd för enskildas rättigheter förutsätter att de grundläggande rättsprinciperna blivit en integrerad del i det dagliga arbetet.

En förutsättning för att övergripande principer ska kunna implementeras eller i en organisations dagliga arbete är att principerna instrumentaliseras. Detta innebär att principerna omvandlas till konkreta arbetsrutiner. En avgörande framgångsfaktor i detta avseende är att principerna i stort överensstämmer med de värderingar som den enskilda medarbetaren har. Förändringar måste ha stöd uppifrån för att kunna genomföras, men genomförda förändringar måste ha stöd på golvet för att kunna leva vidare.

Stress på arbetsplatsen, orimliga krav i arbetet eller andra påfrestningar medför risker för att den enskilda tjänstemannen saknar förutsättningar att på ett djupare plan överväga om arbetet överensstämmer med övergripande principer, utan i stället prioriterar trygga rutiner och en snabb handläggning. Det är i tillämpningen av de förvaltningsrättsliga reglerna som rättssäkerheten antingen upprätthålls eller osynliggörs. Det kan därför vara nödvändigt utifrån ett rättighetsperspektiv att den enskilda tjänstemannen tillfälligtvis lämnar myndighetens ambitioner och sätter sig in i den enskildes situation. Tjänstemannen förutsätts således vara *empatisk*. I annat fall är det inte möjligt att bedöma karaktären av det intrång som en tänkt åtgärd kan tänkas få för den enskilde.

Sammanfattningsvis kan sägas att om tjänstemannen ska ha förutsättningar att genomföra en analys där faktiska omständigheter i ärendet knyts till de rättsliga förutsättningarna, krävs att denne – utöver kunskaper i socialt arbete – även har kunskaper om innebörden av de rättsliga bestämmelserna. Om analysen även ska präglas av etiska värden som överensstämmer med de övergripande statsrättsliga värdena, krävs att dessa värden integreras med övriga värderingar på arbetsplatsen. Det sociala arbetet och principer om rättssäkerhet bör därför betraktas som två sidor av samma mynt och inte som två motstridiga intressen.

Teoretiskt rättighetsskydd och praktisk lagtillämpning

Lagstiftningen innehåller bestämmelser på olika hierarkiska nivåer. Denna *laghierarki* kan illustreras i form av en pyramid där grundlagarna återfinns i toppen av pyramiden. I grundlagarna ingår de övergripande statsrättsliga principerna med bland annat rättighetsskyddet i 2 kap. regeringsformen.

När det gäller rättighetsskyddet i grundlagen är det idag knappast möjligt att bortse från den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Konventionen har genom SFS 1994:1219 fått ställning som vanlig lag, men betraktas trots detta som en lag med högre valör. Ett uttryck för detta är bland annat principen att svensk lag ska tolkas *konventionskonformt*, vilket innebär att i de fall lagen inte är i full överensstämmelse med konventionen ska förarbeten och vissa uttalanden tolkas på så sätt att rättstillämpningen sker i enlighet med konventionen. Europakonventionen intar därmed en ställning i laghierarkin någonstans mellan vanlig lag och grundlag. Konventionen om barnets rättigheter (Barnkonventionen) med dess ställning som svensk barnskyddslag, bör medföra att även barnkonventionen intar en ställning mellan svensk lag och grundlag.

Rättighetsskyddet är till sin karaktär abstrakt och teoretiskt eftersom det i grund och botten utgörs av principer som blivit nedtecknade i rättsligt bindande dokument. Även vanlig lag kan uppfattas som abstrakt och teoretiskt men då vanlig lag oftast ligger närmare ett verksamhetstekniskt perspektiv kan det vara lättare att relatera till lag än till övergripande rättsprinciper. Det kan följaktligen vara rättigheters principiella karaktär som för med sig en känsla av abstraktion och distans.

På nivån vanlig lag återfinns de huvudsakliga bestämmelserna om den sociala barnavården. Vid tillämpningen av exempelvis LVU i ett enskilt fall är det inte ovanligt att lagen uppfattas i en konkret betydelse i form av det verktyg tjänstemannen hänvisar till i sin lagtillämpning. Den teoretiska lagen har därmed fyllts med ett verksamhetstekniskt innehåll, varför lagen uppfattas som synonymt med en faktisk yrkesutövning.

I socialtjänstens verksamhet har det teoretiska rättighetsskyddet i europakonventionen kommit att uppfattas som abstrakt samtidigt som detta skydd kommit att få en underordnad plats i förhållande till principen om barnets bästa. Det kan även vara så att de grundläggande fri- och rättigheterna kommit att uppfattas som synonymt med principen om barnets bästa. Därigenom har det teoretiska rättighetsskyddet för barnet och familjen enligt europakonventionen fått ett svagt genomslag, samtidigt som myndigheternas tolkning av principen om barnets bästa fullt ut integrerats som det etiskt moraliska motivet för verksamheten. Förhållandet illustreras bland annat av debattören Nina Rung (DN Debatt den 13:e mars 2020), som menar att föräldrarätten måste ses över

och att barnets perspektiv måste gå före föräldrarnas rätt. Härigenom tas utgångspunkten att föräldrarnas intresse står i motsatsförhållande till barnets.

Spänning eller motsättning - lagtillämpningens problem

Den juridiska konstruktionen förutsätter att lagens alla bestämmelser är kongruenta, det vill säga att de hänger ihop och tillsammans bildar ett enhetligt sammanhållet system. Det är utifrån en sådan tanke som uttrycket det svenska rättssystemet bör förstås. De övergripande principerna är tänkta att flyta genom systemet och genomsyra alla enskilda bestämmelser. Det rättsliga systemet förutsätts av den anledningen inte innehålla några motsättningar som skulle kunna vålla problem myndigheternas lagtillämpning.

Frågan är då vad som skulle kunna anses utgöra en motsättning. Utifrån den traditionella juristens perspektiv uppstår sällan några egentliga motsättningar. Detta beror på att de juridiska handlingsreglerna anger vad som är rätt vilket i sig medför att riktigheten av juristens lagtillämpning endast bedöms utifrån lagen. Utifrån andra perspektiv däremot kan lagens bestämmelser uppfattas stå i motsatsförhållande till andra intressen, så som intresset att säkerställa en effektiv offentlig förvaltning eller enskildas föreställningar kring innebörden av grundläggande fri- och rättigheter.

Lagstiftning tillkommer över tid och av olika skäl varför det i praktiken är oundvikligt att den samlade lagstiftningen så småningom uppvisar olika typer av motsättningar. Ett exempel är rättsliga frågor som uppstår till följd av den tekniska utvecklingen. Utvecklingen i stort har även medfört att samhället blivit mer avancerat, komplicerat och svåröverskådligt. Statens roll har därmed ändrats från tanken om mörkerstaten, att statens enda uppgift är att skydda landet från yttre hot och att säkerställa den inre tryggheten, till att även omfatta en välfärdsambition. Utifrån ett socialliberalt tänkande vid mitten av 1800-talet föddes Landsorganisationen och det Socialdemokratiska partiet och byggandet av det svenska folkhemmet.

I och med utvecklingen i Sverige under 1900-talet grundades en samhällssyn där kollektivets intresse av nödvändiga reformer fick företräde framför enskildas intresse. I kombination med den höga nordiska tilliten och föreställningen att staten är god kom den svenska rättsutvecklingen att fjärma sig från de grundläggande principerna för de mänskliga rättigheterna. De mänskliga rättigheterna grundar sig i stället på föreställningen att människan är lat, självisk och aggressiv varför även staten har dessa egenskaper.

I och med genomslaget för det som allmänt kallas för New Public Management och strävan efter att mäta myndigheternas effektivitet, har granskningar och kontroller av myndigheternas verksamhet fokuserat mer på resultat och mindre på kvalitativa värden. Statistiska Centralbyråns (SCB) återkommande trygghetsundersökning utgör här ett undantag. Det allmänna förvaltningsrättsliga kravet att myndigheternas ärendehantering ska vara snabb, kostnadseffektiv samtidigt som rättssäkerheten inte får eftersättas, kontrolleras således främst genom att granska verksamhetsresultaten.

Kravet på effektivitet härrör från en demokratisk grundsyn där folkvalda i egenskap av företrädare för folket ställer krav på myndigheter att uppvisa resultat. Myndighetschefen vidarebefordrar dessa krav i form av myndighetens verksamhetsmål, som i förlängningen ska omvandlas till konkreta arbetsuppgifter. Om inte enskildas rättighetsskydd uppmärksammas i myndigheternas verksamhetsstyrning finns risk att kravet på rättssäkerhet förblir juridisk teori. I förhållande till kravet på effektivitet, exempelvis i form av statistiska redovisningskrav, finns tecken på att övergripande principiella bestämmelserna till och med uppfattas som hinder i den dagliga verksamheten.

Det finns tecken som tyder på att de sociala myndigheterna och domstolarna inte uppmärksammat svårigheten att balansera myndighetens intresse att upprätthålla en effektiv förvaltning mot den enskildes intresse av rättssäkerhet. Följden har blivit att lagen tillämpas på ett i huvudsak korrekt sätt i enlighet med dess bokstav, men utan betoning på den enskildes rättssäkerhet eller de grundläggande intentionerna. Lagtillämpningen får därmed anses vara ett utslag av en konkret föreställningsvärld utan de principiella nyanser som ger lagen dess etiska eller moraliska legitimitet. I samtal mellan myndighet och enskild åskådliggörs detta inte sällan av en myndighet som refererar till enskilda bestämmelser, så som 3 § LVU, medan den enskilde refererar till Förenta Nationernas universella rättighetskonvention och barnkonventionen med dess skydd mot godtyckliga ingripanden från staten.

Lagens legitimitet - dess bokstav och anda

För att en lag ska anses gälla i landet krävs att lagen är *legitim*. Genom att lag stiftas av Sveriges riksdag anses en lag vara legitim då den formella lagstiftningsprocessen har följts. Utifrån juristens perspektiv krävs inte att lagen har något etiskt eller moraliskt värde. Begreppet rättvisa saknar således betydelse vid bedömningen om en lag ska anses vara legitim eller inte. Domstolar och processförare framhåller även att det saknar betydelse om något är sant utan det enda som är relevant är om det är möjligt att bevisa saken i domstol.

Ett alternativt sätt att betrakta begreppet legitimitet skulle i stället kunna vara utifrån den effekt tillämpningen av lagen får för de grundläggande rättstatsvärdena. Utifrån ett sådant perspektiv är et inte givet att en praktisk rutinartad handläggning med stöd av lag även har ett legitimt värde. Det hela försvåras ytterligare genom att lagens anda inte nödvändigtvis är förenlig med lagstiftarens intentioner i samband med att lagen stiftades. Det är här möjligt att urskilja tre nivåer eller aspekter av legitimitet vid lag- och rättstillämpning.

1. Den verksamhetstekniska – baseras på den skrivna texten och myndighetens eller handläggarens verksamhetsmål
2. Lagstiftarens intentioner eller den demokratiska aspekten – baserat på förarbeten till lagen och de politiska församlingarnas myndighetsstyrning

3. Den rättighetsprincipiella aspekten – baseras på övertygelsen att den skrivna lagen är förenlig med principerna om de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna

Av de tre aspekterna företräder endast den första punkten en uppfattning som kan vara frikopplad från lagens anda. Eftersom myndigheter tillämpar lag för att åstadkomma ett verksamhetsresultat sammanfaller i teorin den första och andra punkten. Den tredje punkten snarare antas föreligga och kontrolleras inte aktivt. Utmaningen för den enskilda socialarbetaren vid handläggning av ärenden blir här att upprätthålla en balans mellan de olika perspektiven för att uppnå en större sammanhållen helhet – en helhetssyn. En utredning för att komma fram till vad som är det bästa för barnet i det enskilda fallet måste kunna hanteras på ett smidigt sätt i verksamheten, samtidigt som lagstiftningen får genomslag i handläggningen där både barnets och andra berördas rättigheter beaktas.

Lagstiftarens intentioner

Det framstår som besvärligt att klargöra lagstiftarens intentioner endast utifrån lagtextens formuleringar. Lagen är som regel kortfattad och förutsätts vara generellt tillämplig. Eftersom det knappast är möjligt att förutse alla de möjliga situationer då en lag skulle kunna bli tillämplig är lagen skriven för att lämna utrymme åt myndigheterna att göra mer eller mindre extensiva tolkningar. Reglerna om när ett omhändertagande får ske enligt 3 § LVU utgör endast ett av många exempel. Viss vägledning för myndigheternas tolkning om hur lagen ska förstås och tillämpas ges av uttalanden i lagens förarbeten. Lagstiftarens intentioner framgår följaktligen av propositioner (prop.) och statliga utredningar (SOU).

Vanligen stiftas ny lag efter det att en uppkommen problematik aktualiserats, många gånger i samband med valrörelser. Lagstiftarens intention begränsas i dessa fall ofta till att hantera aktuella samhällsproblem på kort sikt. Under arbetet med en ny lag inträffar det även att den politiska ambitionen kan förverkligas först efter långdragna politiska kompromisser. Vid tidpunkten för stiftandet av socialtjänstlagen och LVU hade det socialdemokratiska partiet ett avgörande inflytande och några kompromisser var därför inte nödvändiga. I stället har denna tidsperiod beskrivits som socialdemokratins auktoritära period vid vilken Carl Lidbom intog en framträdande roll. Enligt Lidboms syn utgjorde lagen endast ett politiskt verktyg där begreppet rättigheter saknade utrymme. Lagstiftarens intentioner med LVU var också att underlätta för socialtjänsten att öka antalet barnomhändertaganden eftersom detta låg i linje med de politiska ambitionerna. Det framstår som oklart om denna intention ytterst vilade på en vilja att skydda det enskilda barnets hälsa och utveckling eller en mer auktoritär syn om att barn i allmänhet tillhör staten för att tillförsäkra en stabil framtid för landet.

Lagstiftarens intentioner kan i myndigheternas lagtillämpning komma att betraktas som bakomliggande abstrakta eller teoretiska konstruktioner som saknar verklig betydelse. Som exempel kan nämnas 14 § LVU som anger att socialnämnden har ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar

och vårdnadshavare så långt möjligt tillgodose. Vid omhändertagande då barnet placeras i ett alternativt hem har det enligt socialtjänstens tolkning av anknytningsteorin ansetts viktigt att barnet knyter an till de nya fosterföräldrarna. Det förekommer därför att föräldrarnas kontakter begränsas för att uppnå något som liknar en avvänjningsprocess från föräldrarna.

Den mer praktiskt orienterade tjänstemannen bortser således från lagstiftarens intentioner och betraktar lagen närmast som en instruktion för hur han eller hon ska agera i vissa givna situationer. Tolkningen av eller uppfattningen om innebörden av lagtexten sker således i förhållande till myndighetens verksamhetsmål. Denna konkreta ansats medför att de bestämmelser som talar emot en verksamhetsanpassad tolkning av lagtexten tenderar att få ett lägre värde eller tolkas om för att passa in i den gjorda tolkningen..Som exempel kan nämnas att betoning ofta görs på barnkonventionen och principen om barnets bästa samt socialtjänstens uppdrag att skydda barn i enlighet med 3 § LVU. Andra bestämmelser som socialtjänstlagens portalparagrafer om det klientorienterade perspektivet och bestämmelser om partsinsyn tillämpas i den utsträckning detta inte utgör hinder mot ansatsen att skydda barnet.

Det konkreta förhållningssättet kan förklaras av en vag föreställning om innebörden av abstrakta resonemang eller av en uppfattning att det abstrakta är oförenligt med den faktiska yrkesutövningen. En sådan bedömning tar även sin utgångspunkt i hur den faktiska yrkesutövningen ser ut vid bedömningstillfället och inte en mer visionär föreställning kring hur yrkesutövningen skulle kunna ha utformats.

Lagens anda

I begreppet lagstiftarens intentioner innefattas även den juridiska strukturen och de övergripande rättsprinciperna. Eftersom de grundläggande fri- och rättigheterna sedan 1995 är lagstadgade och därmed en del av den juridiska strukturen, är det inte teoretiskt möjligt för lagstiftaren att ha en intention som står i strid med det sammanhang eller den struktur som lagen förekommer i. Följden är att de lagar som stiftas förutsätts vara förenliga med de övergripande principerna. Medan lagstiftarens intention vanligen är knuten till enskilda lagar är begreppet lagens anda vidare och innefattar den rättsfilosofiska innebörden av lagen eller rätten. Uttrycket lagens anda anger följaktligen en känsla av att tillämpningen är legitim och rättvis. När det gäller den sociala barnavården och LVU innebär detta att syftet med och tillämpningen av lagen är förenlig med rättighetsskyddet.

Alla rättigheter har en negativ och en positiv dimension. Den negativa dimensionen innebär att staten har ett ansvar att avhålla sig från att inkräkta på enskildas rättigheter och den positiva innebär att staten har ett ansvar att ställa upp ett skydd för att ingen annan kränker de rättigheter som staten garanterat. Socialtjänstens ingripande till ett barns skydd kan därmed betraktas som en åtgärd i syfte att garantera rättigheternas positiva dimension. Ingripandet är däremot samtidigt att beteckna som ett intrång i såväl barnets som vårdnadshavarnas rätt till privat- och familjeliv i enlighet med artikel 8 Europakonventionen. Eftersom ingripanden till skydd för någon utgör en

rättslig skyldighet samtidigt som åtgärden utgör ett intrång i enskildas rättigheter uppstår här en *rättighetskonflikt*.

Frågan hur rättighetskonflikter i praktiken bör hanteras av myndigheter har diskuterats mycket lite. I den sociala barnavården förekommer en mycket stark betoning på statens positiva skyldigheter att skydda barnets hälsa och utveckling, vilket har fört med sig en motsvarande mycket svag betoning på statens negativa skyldighet att inte inkräkta på barnets och familjens rättigheter. Risken är därmed överhängande att ambitionen att skydda barnet föder en konfirmerande bias att barnet behöver skyddas. Detta i sin tur riskerar leda till att familjens rättigheter inte uppmärksammas, vilket i klartext innebär att staten i sin ambition att skydda barnet, riskerar att kränka både barnet och föräldrarna.

Lagens anda kommer till uttryck i den faktiska lag- och rättstillämpningen. Det är även i denna tillämpning som rättssäkerhetsriskerna uppstår. En förutsättning för att lagstiftarens intentioner och lagens anda ska kunna integreras i myndigheternas lagtillämpning är att den enskilda socialarbetaren överväger hur den faktiska handläggningen förhåller sig till det övergripande rättighetsskyddet. Vidare bör socialarbetaren lägga sig vinn om att handläggningen av ärendet och därmed intrånget i enskildas rättigheter, sker på ett rättssäkert sätt. Frågan om vad som ska göras är därmed ouplösligen förknippad med frågan om hur detta ska ske.

Rättsliga krav avseende metodval

Den möjligen största bristen i det förvaltningsrättsliga systemet är att förvaltningslagen inte ställer upp några krav för hur ett förvaltningsärende ska utredas. Det saknas därmed en rättsligt fastställd miniminivå för vilken kvalitet en handläggning vid en myndighet måste hålla. Det är av den anledningen inte heller möjligt att uttala sig om när ett ärende har handlagts på ett felaktigt sätt. Uttrycket felaktig handläggning används i stället för de fall då en myndighet underlåtit att vidta någon åtgärd för att tillmötesgå ett rättsligt krav, så som kravet att göra en bedömning då en orosanmälan kommit in.

Genom förvaltningslagen gäller vissa krav vid handläggningen, så som rätten till ombud och insyn, kravet på motiverade beslut etc., vilket mer bör betraktas som rättighetsskydd till förmån för enskilda. Däremot saknas handlingsnormer som bestämmer på vilket sätt eller vilka metoder som myndigheten är skyldiga att använda sig av. Jämförelse kan göras med det straffprocessuella förfarandet, där det utifrån rättegångsbalkens och förundersökningskungörelsens regler finns formella krav för exempelvis förhör, det vill säga när muntlig bevisning säkras i utredningen. Genom att domstolen i brottmål bedömer enskilda bevis har det utvecklats ett arbetssätt som medför att enskilda bevis är spårbara. Detta innebär att det finns en metod för att säkerställa att det som åklagaren påstått har hänt i verkligheten, med relativt stort mått av säkerhet kan kontrolleras.

Som sagts tidigare är myndigheternas handläggning i stor utsträckning rutinbaserad. Genom erfarenhet lär sig tjänstemän att handlägga ärenden på rätt sätt, det vill säga i enlighet med de rutiner och den kulturella norm som gäller inom respektive myndighet. Därmed inte sagt att rutinerna behöver vara

evidensbaserade eller rättsligt ändamålsenliga. Det är i stället mer vanligt att rutinerna utarbetats över tid i syfte att hantera en större mängd löpande ärenden eller olika samhällsfenomen. Som exempel behandlar regleringsbrevet för domstolsväsendet problemet med alltför långa genomströmningstider. Politiskt tryck på myndigheter från regeringen så som krav på ökad effektivitet, riskerar medföra att myndigheterna inför handläggningsrutiner som är snabba och billiga men där rättssäkerheten mer presumeras än utgör en realitet.

Bakomliggande orsaker till att förvaltningslagen inte utrustats med något rättsligt krav avseende metodval har sannolikt samband med att sådant krav skulle kunna påverka myndigheternas kvantitativa effektivitetsmål.

Kap. 2 – Socialtjänsten som offentlig förvaltning

Kommunalt självstyre

För att etablera en bredare förståelse för socialtjänstens verksamhet bör den placeras i ett förvaltningsrättsligt sammanhang. Socialtjänsten är en kommunal myndighet och har i den sociala barnavården ett uppdrag att erbjuda skydd och stöd i enlighet med socialtjänstlagen. Barn i behov av hjälp uppmärksammas både i samband med att enskilda begär hjälp och i de fall någon lämnar in en orosanmälan i enlighet med uppgiftsskyldigheten i 14 kap. socialtjänstlagen. Genom anmälningsförfarandet och myndighetens egen uppsökande verksamhet, exempelvis genom fältassistenter, har socialtjänsten kommit att få något som är möjligt att betrakta som en övervakande funktion. Medan statliga myndigheter lyder under regeringen, lyder socialtjänsten under den egna kommunens beslutande församling, kommunfullmäktige.

Kommunerna har enligt den svenska statsordningen en relativt stark ställning. Av 1 kap. 1 § regeringsformen följer att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunalt självstyre. Med begreppet den svenska folkstyrelsen avses det som allmänt kallas för demokrati eller det demokratiska styrelseskicket. Kommunerna fyller därmed en grundläggande funktion för att demokratin ska fungera på ett tillfredsställande sätt. Enligt Europarådets konvention om kommunal självstyrelse, ger det lokala självstyret ett väsentligt bidrag till demokrati, effektiv förvaltning och decentralisering av makten. De fördelar som framhålls är när demokrati, det vill säga att kommunmedborgaren kommer närmare de folkvalda. Förvaltningen av den kommunala makten förutsätts vara mer effektiv eftersom den är befriad från överstatlig styrning och kontroll.

Olof Petersson har i artikeln *Vad är lokal och regional självstyrelse?* pekat på att det finns ett motsatsförhållande mellan strävan mot lokalt självstyre och de grundläggande statsrättsliga principerna. Han skriver att kommunerna ska ha en rejält tilltagen sfär för självständigt handlande men även att principen om medborgarstyrelse emellertid även innefattar krav på tolerans och politisk jämlikhet. Rättsstaten ställer krav på den offentliga organisationen när det gäller förutsebarhet, rättssäkerhet och respekt för fri- och rättigheter. Bedömer man däremot flernivådemokratin efter dess handlingskraft är det egenskaper såsom flexibilitet, beslutsförmåga och effektivitet som träder i förgrunden.

Vidare förklarar Petersson att den kommunala självstyrelsen endast fungerar inom de ramar som riksdagen beslutat om i form av lag. Eftersom svensk lag stiftas i riksdagen efter initiativ från regeringen och inte genom en kommunalt förankrad lagstiftningsprocess, begränsas den kommunala självstyrelsen redan genom de grundläggande förutsättningarna för denna självstyrelse. Självstyrelsen tillåts endast inom ramen för vad lagen tillåter och staten har

alltid genom lagstiftning det sista ordet för vilka villkor som ska gälla för kommunerna.

Socialtjänstreformen och socialtjänstens verksamhet betraktat utifrån detta perspektiv, ger vid handen att den sociala barnvården inte utgör ett kommunalt initiativ utan utgjorde en nationell målsättning för det socialdemokratiska partiet i deras förverkligande av välfärdssamhället. Det är däremot kommunerna som har getts ett rättsligt handlingsutrymme att förverkliga den nationella ambitionen. Handlingsutrymmet är däremot också beroende av vilket ekonomiskt handlingsutrymme kommunerna har. I takt med en försämrad samhällsekonomi och hårdnande samhällsklimat har socialtjänsten kommit att lämna intentionerna med socialtjänstreformen och återgått till det historiskt auktoritära förhållningssättet. Eftersom regeringen aldrig haft för avsikt att begränsa kommunernas handlingsmöjligheter samtidigt som de goda intentionerna med socialtjänstreformen inte längre anses möjliga att förverkliga, har socialtjänsten rört sig mot att inte längre stå till tjänst. Uppdraget utgörs i stället av att skydda barnen med de medel som står till buds. I socialtjänstens verksamhet har därmed rättsstatens krav på förutsebarhet, rättssäkerhet och respekt för fri- och rättigheter trätt i bakgrunden till förmån för en effektiv och flexibel förvaltning.

Självständiga myndigheter

En viktig del av den svenska folkstyrelsen utgörs av *ansvarsprincipen*, som innebär att alla förvaltningsmyndigheter ska vara självständiga och agera under eget ansvar och med ett särskilt ämbetsmannaansvar. Om en myndighet har ett eget ansvar och till exempel felaktigt gör intrång i enskildas rättigheter, är det också den enskilda myndigheten som ska bära ansvaret för åtgärden. Det övergripande syftet får anses vara en strävan att i möjligaste mån undvika ministerstyre, till vilket brukar fogas risken för korruption och maktmissbruk.

Regeringsformen 12 kap. 2 §, Förvaltningens självständighet

Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag.

Av grundlagen följer att en myndighet endast är självständig i de delar som bedöms som myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpning av lag i en myndighets verksamhet. Detta innebär att det görs en åtskillnad mellan strukturen för hur en myndighet drivs och innehållet i dess verksamhet. Den politiska makten är av den anledningen oförhindrad att påverka vad en myndighet gör och på vilket sätt verksamheten bedrivs, men får inte påverka den bedömning som myndigheten gör i det enskilda fallet. Något tillspetsat skulle förhållandet kunna beskrivas som att staten ger myndigheten i uppdrag att bygga ett hus. Kommunfullmäktige anger att myndigheten endast får använda en såg. Inom ramen för ansvarsprincipen avgör den enskilda tjänstemannen hur sågen ska användas.

När det gäller den sociala barnvården ter sig socialtjänstens självständighet som något oklar. I enlighet med den juridiska strukturen genomför socialtjänsten endast en utredning och fattar därmed inte något formellt beslut. Myndigheten har därmed inte heller i strikt mening tillämpat lag i förhållande till någon enskild. I stället är det kommunfullmäktige genom dess socialnämnd som är behörig beslutsfattare.

Socialnämnden

Den praktiska tillämpningen av LVU, är utformade på så sätt att socialtjänsten lagtekniskt inte tillämpar några bestämmelser om tvång utan erbjuder endast vård på frivillig väg enligt socialtjänstlagen. Den förbereder däremot användandet av tvång genom sitt utredningsarbete och underställer socialnämnden förslaget till åtgärd. Det är i praktiken tjänstemännen vid socialtjänsten som självständigt inleder och utreder frågan om barnets bästa, men det är de kommunalt förtroendevalda i socialnämnden som fattar de formella besluten. Som exempel anger 11 kap. 1 § socialtjänstlagen att det är socialnämnden som utan dröjsmål ska inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom. I praktiken kan en utredning inledas genom att socialtjänsten gör en så kallad förhandsbedömning, som underställs socialnämnden. Troligen är det praktiska skäl som föranlett en sådan ordning då det är vanligt att socialnämnden endast sammanträder en gång i veckan. Socialnämnden är därigenom inte tillgänglig i en sådan utsträckning att den har förutsättningar att fatta löpande operativa beslut. Om socialnämndens ordförande i stället skulle axla denna uppgift finns risk att han eller hon skulle komma att få en i det närmaste arbetsledande roll.

Genom att lagstiftaren slagit fast att socialnämnden ska avgöra löpande operativa frågor står det klart att avsikten inte varit att betrakta socialtjänsten som självständig i förhållande till den beslutande politiska församlingen. I stället har avsikten varit att införa en ordning där tjänstemännen levererar underlag för politiska beslut som rör enskilda individer. Att politiska församlingar därigenom avgör myndigheters individärenden är ett ovanligt inslag i den svenska förvaltningsrättsliga strukturen. En sådan ordning förefaller oförenlig med 12 kap. 2 § regeringsformen, men skulle möjligen kunna motiveras utifrån 14 kap. 2 § regeringsformen, som anger att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund.

Av 2 kap. 1 § socialtjänstlagen följer att det är kommunen som svarar för socialtjänsten inom sitt område och enligt 3 kap. 3 a § socialtjänstlagen ska socialnämnden använda handläggare som har avlagt svensk socionomexamen för utförande av sådana uppgifter inom socialtjänsten som rör barn och unga. Genom bestämmelsen inskränks socialtjänstens roll inte endast till att leverera beslutsunderlag till socialnämnden, utan kommit att bli ett exekutivt organ åt den politiska församlingen.

Ett problem i sammanhanget skulle kunna vara att den resurs som socialnämnden har till sitt förfogande. Denna risk påpekas av myndigheten för inspektion av vård och omsorg (IVO) som i sin rapport Granskning av kommuners arbete med våld i nära relationer 2018, *En rapport med IVO:s iakttagelser från 14 kommuners arbete*. I sammanfattningen anger IVO att flera nämnder saknar tillräckligt med personal samtidigt som befintlig personal ibland saknar nödvändig kompetens.

Socialnämnden – lekmännens betydelse för rättssäkerheten

I tidningen Socionomen berättar Höjer, Liljegren och Forkby att socialnämnden utgör ett av få särfall där beslut i individärenden fattas av förtroendevalda lekmän. Annars är huvudregeln att den svenska välfärdspolitiken *formuleras* av politiker och *realiseras* till operativ verksamhet av anställda i den offentliga sektorn. Med hänvisning till annan forskning (Johansson 2005), säger de att denna särreglering på socialtjänstens område ”implicerar att ideologier och lekmanprinciper har en betydande roll” (*Lekmän i den sociala barnvården, Socionomen 2.2014*).

En grundläggande tanke med lekmän i beslutande funktioner är att de ska garantera insyn i förvaltningen. Tanken kan sannolikt spåras bakåt i tiden då lokala lekmän hade möjlighet att presentera kunskap om lokala förhållanden inför adliga beslutsfattare som kom utsocknes ifrån. Rättsideologiskt kan tanken möjligen spåras tillbaka till den amerikanska rättighetsförklaringen och rätten att bli dömd av sina likar, vilket är orsaken till att domstolarna i USA fortfarande har ett juryssystem där vanliga medborgare har en samhällsplikt att ställa upp som lekmän. I linje med den svenska folksuveränitetsprincipen representeras folket av de politiskt förtroendevalda, varför förekomsten av politiker i teorin även garanterar folkets insyn.

Lekmän, såväl nämndemän i domstolar och ledamöter i Socialnämnden, saknar ämneskunskap i sitt uppdrag. Detta innebär att nämndemän som har en dömande funktion i domstolar inte är jurister och att ledamöter i Socialnämnden inte har utbildning i socialt arbete. I stället grundas tillsättningen på antagandet att personen är en god medborgare och förväntas kunna bidra med det sunda förnuftet.

Enligt den studie som Höjer med flera genomförde och redogör för, råder det stor enighet hos ledamöterna i Sveriges socialnämnder att deras funktion som förtroendevalda att fatta beslut i individärenden, är viktigt för rättssäkerheten och för att enskilda ska få rätt till stöd. Nästan nio av tio anger att detta är viktigt i hög grad. Vidare anger tre av fyra, att kontrollen av förvaltningen är en viktig grund. Trots att lekmännen i Socialnämnden uppfattar sitt uppdrag som viktigt, visar studien att de väldigt sällan fattar beslut som avviker från det som föreslås av tjänstemännen.

Trots att utformningen av Socialnämndens funktion föregåtts av en längre historisk utveckling och flera statliga utredningar, kan dess funktion knappast sammanfattas utan att denna drar åt det parodiska hållet. En samling äldre,

förvisso välutbildade, politiskt aktiva personer utan sakkunskap men med intresse för sociala frågor, fattar beslut utifrån färdigskrivna förslag, som de sällan ifrågasätter i något avseende och i princip aldrig vad gäller själva kärnfrågan. Verksamheten motiveras med att det är viktigt för rättssäkerheten och att enskilda ska få sin rätt till stöd.

Socialnämndens funktion följer därmed den form som är giltig för i stort sett alla beslutsfattande ledningsgrupper på en högre organisatorisk nivå. Ledningsgruppen förväntas inte ha kunskap och insyn i det faktiska arbetet som tjänstemännen utför och saknar därmed i egentlig mening förutsättningar att fatta välgrundade beslut. Beslutsfattaren är i och med denna konstruktion utelämnad till föredragandens redogörelse. Enligt förvaltningslagen betraktas även föredragande in i kretsen av beslutsfattare. Utifrån de juridiska förutsättningarna förväntas föredragande redogöra för ärendet på ett sakligt sätt vilket innebär att föredragande bland annat ska ange styrkor och svagheter med förslaget. Detta för att beslutsfattaren ska få förutsättningar att förstå vidden och betydelsen av det beslut som han eller hon förväntas fatta.

I praktiken genomförs som regel föredragningen och presentationen av beslutsunderlaget på ett sätt som beslutsfattaren förväntar sig och har möjlighet att förstå, vilket innebär att föredragningen måste utgå från beslutsfattarens föreställningar. Eftersom socialnämnden inte förväntas ha kunskap om bland annat barnpsykologi, skulle det sannolikt ta för lång tid för tjänstemännen att förklara bakgrunden till bedömningarna. Det återstår följaktligen för socialnämnden att fatta sitt beslut utifrån en känslomässig reaktion eller värdering av det som föredras. Inte sällan framhålls också att socialnämnden måste kunna lita på föredragande tjänsteman. Eftersom socialtjänsten anger att den bedriver sin utredning i syfte att säkerställa vad som är det bästa för barnet, kan det vara förstaeligt att socialnämnden sällan eller aldrig fattar beslut som avviker från det som föreslås av tjänstemännen. Detta skulle i stället antyda att socialnämnden inte tar hänsyn till barnets bästa.

Förvaltning eller socialpolitik

Utifrån vad Höjer med flera säger att utformningen av socialnämndernas arbete ”implicerar att ideologier och lekmanprinciper har en betydande roll” bör frågan ställas om socialtjänsten kommit att bli en hybridmyndighet, som till viss del förväntas fungera som en normal förvaltningsmyndighet men i själva verket utgör en politisk normreglerande verksamhet. En vanlig utgångspunkt är att socialtjänsten ska anses som en kommunal förvaltningsmyndighet och att utredningar vid den ska betraktas som ärenden i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser. Enligt detta synsätt skulle den utredning med förslag som socialtjänsten lämnar över till socialnämnden bli att betrakta som ett beslut vid myndigheten. Detta eftersom det är genom förslaget som myndigheten skiljer sig från ärendet.

Kärnan i förvaltningslagen är att handläggningen ska ske snabbt och kostnadseffektivt utan att rättssäkerheten eftersätts. Lagen är så konstruerad att rättssäkerheten ska säkerställas genom att den enskilde parten ges rätt till

biträde och partsinsyn. Om myndigheten skulle ha misstagit sig avseende faktiska omständigheter, ska parten beredas möjlighet att lämna in korrekta uppgifter. Därigenom förväntas myndighetens handläggning gå snabbt och bli riktig i sak. Den enskilde ska därefter ha möjlighet att överklaga beslutet. Det är vägen fram till det motiverade beslutet som utgör handläggningen av ärendet.

Möjligheten att överklaga är dels formell, det vill säga att beslutet måste gå att överklaga, men är också materiell, det vill säga att det ska vara möjligt att utläsa vad det är som överklagas. En förvaltningsmyndighet har en skyldighet enligt 32 § förvaltningslagen att *motivera* beslutet. Det får inte vara oklart hur myndigheten tänkt utan den enskilde ska kunna identifiera vilka fakta beslutet utgår från och hur myndigheten har resonerat och värderat olika sakförhållanden i ärendet.

Denna generella syn på den offentliga förvaltningen utgår från förvaltningslagen och den förvaltningsrättsliga strukturen. Vad gäller tillämpningen av LVU gäller i praktiken en grundstruktur som utgår från utredningsskyldigheten i 11 kap. Socialtjänstlagen. I och med att den sociala professionen bjöds in vid utformandet av lagarna som rör det sociala arbetet, kom resultatet att präglas mer av det sociala arbetet och mindre av vedertagen juridisk praxis.

Denna alternativa syn utgår från föreställningen att socialtjänstens verksamhet inte utgör myndighetsutövning i någon egentlig mening, utan består endast av stöd och hjälp. Utöver beslut att bevilja enskilda ekonomiskt stöd fattar den inte heller några beslut eller handlägger några ärenden utan utreder endast olika frågor som underställs socialnämnden. Följden är att om det väcks kritik mot någon åtgärd som vidtagits av socialtjänsten är det möjligt för myndigheten att avhända sig ansvaret genom att hänvisa till att det är socialnämnden som fattat beslutet. På liknande sätt är det möjligt för socialnämnden att avhända sig ansvaret genom att hänvisa till socialtjänsten, som är den myndighet som genomfört utredningen. En sådan ordning väcker även frågan om fördelningen av makt och ansvar.

Kap. 3 – Socialtjänstens vision, mål och strategi

På samma sätt som övergripande statsrättsliga principer ska flyta igenom lagar och föreskrifter på lägre nivåer, ska de övergripande principerna för socialtjänstens vara styrande för hur arbetet genomförs i praktiken. Tanken är att principerna ska definiera den myndighetskultur som ska gälla och därmed vara styrande för den enskilda socialarbetarens agerande. I förarbetena framgår att principerna inte bara ger vägledning för socialtjänstens praktiska verksamhet, utan för den människosyn som alljämt ska präglare reformarbetet inom socialtjänsten (Prop. 2001:80, s. 81).

Det räcker emellertid inte att i lagen slå fast att principerna ska gälla, utan de måste även fyllas med ett konkret innehåll. Lagstiftaren formulerar detta som att det är angeläget att påpeka att begreppen måste konkretiseras och manifesteras i det dagliga arbetet, så att de inte utvecklas till tomma honnörsord utan konkret innehåll (a.a. sid. 81). Enligt förarbetena är principerna avsedda att tillgodose behovet av styrning såväl i den operativa verksamheten, som när det gäller den normativa kvalitén i socialtjänstens verksamhet..

De styrande principer som gäller alltsedan 1980 års socialtjänstreform är

- Helhetssyn
- Frivillighet
- Det förebyggande perspektivet
- Den enskildes egna resurser skall tas tillvara (självbestämmande)
- Individens delaktighet och egna ansvar skall beaktas

Helhetssyn

Principen om helhetssyn ska främst förstås i ett större samhällsperspektiv. I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag, Prop. 1979/80:1 s. 121, framgår att Socialtjänstens uppgifter fördelar sig på tre huvudområden, nämligen

- Strukturinriktade insatser
- Allmänt inriktade insatser
- Individuellt inriktade insatser

Förarbetet betonar att det viktigaste området är socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen inom ramen för de strukturinriktade insatserna. Syftet var att vrida fokus från den enskilda individen till samhället, där socialtjänsten främst skulle fungera som en integrerad och drivande del i samhällsutvecklingen. Motiveringen är att socialarbetare förmodas ha ingående kännedom om samhällsförhållanden och människors villkor, erfarenheter som måste tas till vara i samhällsplaneringen. Utöver detta bör socialvården även medverka i uppföljning och erfarenhetsanalys efter det att planerna genomförts. (a.a. s. 116).

I efterhand kan det konstateras att lagstiftarens ambition i denna del inte har förverkligats. Titti Frisk Hagström och Lotta Persson, som båda har lång erfarenhet av olika arbeten inom Socialtjänsten, framhåller i boken *Se helheten*, från 2017, att Socialtjänsten behöver ta plats i samhällsplaneringen och hitta ett mer proaktivt förhållningssätt liksom finna verksamma samarbetsformer med samhällsplaneringsfunktioner (sid 65).

I och med att socialtjänsten endast i begränsad utsträckning arbetar med övergripande samhällsförändrande frågor, tillämpas i stället principen om helhetssyn i huvudsak på individnivå. Av förarbetena (prop. 1979/80:1 sid 125) framgår att helhetssynen innebär att socialtjänsten inte ska arbeta med isolerade delar av en individs problem eller stanna vid den enskildes symptom. Arbetet ska i stället beakta individens totala situation och omgivning. Med detta avses inte bara boende- och arbetsförhållanden utan även många andra aspekter på relationen mellan individen och samhället.

Utifrån den enskilda socialarbetarens perspektiv bör principen om helhetssyn framstå som problematisk. Om uppdraget innebär att identifiera de *underliggande* orsakerna till en enskild klients problem, finns risk att de egentliga problemen definieras i termer av effekter av diskriminering på arbetsmarknaden, en illa fungerande bostadsmarknad, bristande psykiatriska vårdinsatser etc., vilket den enskilde socialarbetaren som regel inte har möjligheter att påverka.

Vidare kan principen om helhetssyn medföra risk för att de problem som klienten önskar få hjälp med kommer att definieras som symptom, varför socialarbetaren söker vidare för att finna det som han eller hon föreställer sig är de egentliga problemen. Denna strävan efter andra, underliggande förklaringar har i den praktiska verksamheten gett exempel som den kvinna som sökte ekonomiskt bistånd varpå hennes mentala hälsa blev ifrågasatt.

Helhetssyn och kategorisering

Samtidigt som det kan uppstå oklarheter kring vad det är som utgör problemet, ges insatser, stöd och hjälp när klienten passar in i det som socialarbetarens policy, riktlinjer och föreskrifter beskriver (Se bland annat Malin Erlandsson & Maria-Therés Erlandsson, *Våld i nära relation, en kvalitativ studie om gräsrotsbyråkraternas arbete kring våldsutsatta kvinnor*, C-uppsats, Ersta Sköndal Bräcke Högskola, vt. 2017). Den enskilde som söker stöd och hjälp hos socialtjänsten, kategoriseras således utifrån det stöd som Socialtjänsten har att erbjuda. I stället för en helhetssyn finns risk att kategoriseringen ändå sker utifrån det symptom klienten visar upp vilket innebär att den som är våldsutsatt erbjuds skyddat boende medan den som lider av ett missbruk erbjuds ett avgiftningsprogram.

När problemet upphört, det vill säga när det uppvisade symptomet eller beteendet upphört, upphör även allt stöd. Som exempel kan nämnas att missbrukare som upphör med sitt missbruk inte stötts för att komma vidare, utan hänvisas till den kommunala bostadskön (Fredrik Bergman, *Blir man nykter – då är det kört*, Tidningen SocialPolitik, nr. 1 mars 2019, sid. 8).

När det gäller frågan vad som är det bästa för barn kan frågan ställas vilken hjälp socialtjänsten kan bidra med. En viktig hjälp utgörs av tillfälligt ekonomiskt bistånd, men i de fall barn misstänks vara utsatt för misshandel i det egna hemmet är detta knappast en verkningsfull åtgärd. Den hjälp som återstår enligt socialtjänstens policy och riktlinjer utgörs främst av möjligheten att låta omhänderta barnet.

Genom att möjligheten till tvångsomhändertagande utgör en närliggande lösning på ett upplevt problem, uppstår en risk att socialarbetaren i enlighet med principen om helhetssyn och därmed jakten på de underliggande orsakerna till de påstådda problem, misstror vårdnadshavarna och får en oriktig bild av problemet. Därigenom uppkommer risken att socialarbetaren själv formulerar problemet. Om vårdnadshavarna inte är överens om den erbjudna problembeskrivningen och därför inte samarbetar, finns risk att föräldrarna och barnet kategoriseras i enlighet med de rutiner som gäller vid omhändertagande med stöd av LVU.

Kategorisering vid fattigdom

En svensk studie visar att förskolebarn med gynnsam socioekonomisk familjebakgrund mycket sällan hamnar i samhällsvård medan sannolikheten för att göra det beräknas vara hela 250 gånger högre för små barn med en ensam, lågutbildad och arbetslös mamma med ekonomiskt bistånd (SOU 2015:71, sid. 161). Förhållandet ter sig svår att förena med den rättsliga regleringen på området. Enligt 1 § socialtjänstlagen framgår att samhällets socialtjänst på demokratins och solidaritetens grund främja människors ekonomiska och sociala trygghet. Av 2 § följer att vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. 2 kap. 1 § föreskriver att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver.

Detta ska däremot ställas mot förarbetsuttalanden som prop. 1989/90:28, sid. 65, där det framgår att uttrycket ”brister i omsorgen” innefattar situationer då barnet utsätts för vanvård. Det kan vara fråga om att den materiella omsorgen om barnet brister allvarligt så att barnets hälsa äventyras eller att tillsynen eftersätts så att barnet inte får det skydd som är nödvändigt med hänsyn till hans eller hennes ålder. Det som har inträffat är att ensamstående mödrar ansöker om socialbidrag och blir nekade detta. Av den anledningen saknas förmåga att sörja för den materiella omsorgen om barnet. Därigenom är kriterierna i LVU uppfyllda varför kommunen omhändertar barnet med hänvisning till att modern brister i omsorgen. Därigenom har fattigdom kommit att bli en grund för omhändertagande.

Helhetssyn och orosmaximering

Socialarbetarens helhetssyn kan inte omfatta sådana delar av helheten som inte ingår i dennes världsbild. Genom det sociala arbetet sker fortlöpande betoning på olika förhållanden och fenomen, vilka tillsammans bidrar till att skapa socialarbetarens helhetssyn. Som exempel kan nämnas Anders Nyman och Börje Svenssons bok *Pojkmottagningen, sexuella övergrepp och behandling*

(Rädda Barnen, Fälth & Hässler 2002), som beskriver ett fall som kan leda till en särskild föreställning inom den sociala barnvården.

I kapitlet *att göra det verkliga överkligt* (sid. 86 ff.) skriver författarna om Hannes, en pojke som utsattes för mycket svåra övergrepp av pappan i det jourhem där han var placerad. I polisförhör berättar Hannes om hur han tvingats onanera åt pappan, genomföra anala samlag och tvingats stoppa in sin arm ända upp till armbågen i pappans anus. Kapitlet handlar om så kallade dissociativa fenomen, det vill säga att den som utsatts för övergrepp förtränger det dem varit med om och tvivlar på att det som hänt verkligen har hänt. Hannes berättar att ”Det värsta är att jag ibland inte vet om jag talar sanning eller om jag hittar på. Ibland känns det som om jag drömt alltsammans”. Författarna förklarar att barn kan berätta om mycket svåra övergrepp och traumatiska händelser helt utan affekt. Ett sådant berättande kan tolkas som att det barnet säger antingen är påhittat eller att det har blivit lärd en utantilläxa. Författarna menar att det lika gärna kan vara tvärtom, att ett mekaniskt berättande kan vara ett uttryck för just dissociering.

Den som läser kapitlet och saknar insikt om att det inte finns något som heter bortträngda minnen, kan utifrån en alarmistisk världsbild lätt uppfatta att alla barn talar sanning. Antingen visar barnet att de är känslomässigt berörd av det som berättas varför det som sägs uppfattas som sanning, eller också visar barnet inte känslor och då är det ett tecken på dissociering, varför det som sägs uppfattas som sanning.

Detta utrymme att fritt föreställa sig vad som kan ha inträffat eller kan komma att inträffa, samspelar med principen om helhetssyn. I förarbetena till socialtjänstreformen (prop. 1979/80:1, s. 116) betonas att den enskildes problem ska ses i ett större sammanhang och det varnas för att klientens problem i själva verket bara kan vara ett symptom på ett annat, underförstått mer allvarligt, problem. Detta lämnar utrymme för socialarbetaren att fortsätta granska enskilda och familjer fram till dess han eller hon finner något som överensstämmer med de egna föreställningarna kring vad problemen i själva verket består av.

Under de gruppsamtal som förs inom socialtjänsten behandlas inträffade händelser och resonemang delas inom gruppen. Sådana samtal kan bidra till ökat lärande men riskerar även att befästa och förstärka föreställningar utifrån ett *worst case scenario*. Det finns en självförstärkande effekt av vår uppfattning när vi talar och tänker kring det som redan är bekant, vilket till stor del förklarar människans svårigheter att förhålla sig objektiv. Detta kan även benämnas representationsbias, det vill säga att vår föreställning styrs av det som presenteras för oss.

Om den enskilda socialarbetaren utöver intryck och erfarenheter i yrket även på fritiden endast umgås med andra inom samma yrkessfär, finns risk att världen definieras på ett sätt som inte är representativ för helheten. Även om det värsta kan inträffa och med viss regelbundenhet även gör det, bör inte hela världsbilden definieras utifrån hur det skulle kunna vara. Dessvärre samspelar

en sådan orosmaximering med socialtjänstens helhetssyn som skapar föreställningar som inte överensstämmer med andra människors. Dessa föreställningar utgör sedan underlag för den professionalism som socialarbetaren agerar utifrån.

Eftersom de risker som ett barn kan utsättas för beskrivs som så många, allvarliga och överhängande, ter sig riskerna svåra att förhindra utan ständig tillsyn eller att barnet skiljs från sina föräldrar. Det kan inträffa att barnomhändertagande inte sker för att det kan visas ligga i barnets intresse, utan för att lindra den subjektiva oro som socialarbetaren hyser. Det är därför viktigt att det finns en utredning i botten som faktiskt visar att det finns underlag att anta att det finns en risk, som dessutom är så pass allvarlig att det finns skäl för socialnämnden att ingripa.

Frivillighet

Principen om frivillighet gäller i förhållande till socialtjänstlagen och de andra lagarna som styr socialtjänstens arbete, LVU eller lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Tvångsvård blir aktuellt först när den enskilda individen inte längre kan tillåtas disponera sin frihet själv, men ingripanden ska trots det ske med respekt för individens självbestämmande (Jfr 1 § LVM).

Socialtjänstens verksamhet har historiskt djupa rötter i en auktoritär människosyn, som bland annat innebar att socialvården skulle skydda samhället samt uppfostra dem som var direkt berörda (Prop 1979/80:1 s. 133). Ambitionen med socialtjänstreformen var att socialtjänsten bara ska ingripa i den utsträckning den enskilde frivilligt efterfrågar detta. Denna ambition avspeglas även i det nya begreppet *socialtjänst*, jämfört med det tidigare *socialvård*. Av den anledningen ger socialtjänstlagen inte möjlighet till tvångsingripanden.

Principen om frivillighet hör intimt samman med bestämmelsen i 1 kap. 2 § regeringsformen, att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Enligt *de etiska riktlinjerna* som Akademikerförbundet SSR tagit fram innebär tillämpningen att Socialtjänsten dels ska respektera en persons faktiska självbestämmande, dels bidra till att öka och förstärka en persons livschanser och frihetsutrymme (s. 18).

Ambitionen att i möjligaste mån utgå från individens vilja kan inte bli verklighet om socialarbetarens bedömning inte tar sin utgångspunkt i klientens villkor och utgångspunkter. Samtidigt ska det noteras att samhällets stöd inte är villkorslöst. Detta innebär att klientens frivillighet som regel möts av motkrav från socialtjänstens sida, exempelvis att försörjningsstöd inte beviljas innan den enskilde själv uttömt alla möjligheter att själv klara sin försörjning. Socialtjänsten ska främja den enskilda människans självverksamhet och motverka passivisering. Mot bakgrund av att klienter söker sig till Socialtjänsten på grund av någon pressande omständighet, kan frågan ställas vilken betydelse frivillighet i själva verket har.

När det gäller omhändertagande av barn kan detta ske på frivillighetens väg i enlighet med socialtjänstlagen. En sådan placering bör däremot inte definieras som frivillig, eftersom placeringen som regel sker under hot om att omhändertagande i annat fall skulle komma att ske med tvång. Principen om frivillighet tenderar i stället bidra till att maktrelationen mellan klienten och myndigheten osynliggörs.

Det förebyggande perspektivet

Med socialtjänstens förebyggande arbete avses främst strukturinriktade insatser utifrån ett samhällsperspektiv. Hur detta skulle ske framstår däremot som mer oklart.

Av förarbetena framgår att ansatsen bör betraktas som en ambition där socialtjänsten behöver stöd av forskning och utvecklingsarbete inom flera områden. Utöver det behövs en ändamålsenligt uppbyggd statistik. Det sociala arbetet kräver slutligen en yrkesmässig kompetens som omfattar såväl teoretiska kunskaper som praktisk erfarenhet. Social forskning och metodutveckling, statistisk information och social utbildning kommer att utgöra viktiga förutsättningar för socialtjänstens framtida utveckling (Prop. 1979/80:1, s. 136).

Lagstiftarens ambition med det förebyggande arbetet var att komma bort från det kompenserande och avhjälpande arbete som tidigare bedrevs i stor utsträckning. Enligt förarbetena är det viktigt att dessa förebyggande insatser kommer till stånd på ett tidigt stadium (a.a. s. 136). Som exempel nämns det ekonomiska stödet i form av socialbidrag.

Med hänsyn till socialtjänstens arbetsbelastning och hur kommunerna valt att utforma verksamheten vid socialkontoren, kan frågan ställas om rutinerna lämnar utrymme för förebyggande arbete i mötet med klienten, än mindre på samhällsnivå.

Egna resurser, Självbestämmande, Delaktighet och eget ansvar

Socialtjänstreformen bygger till stora delar på ett förhållningssätt där den enskilde sätts i centrum och där en helhetssyn på sociala problem innebär att socialtjänsten identifierar problemets kärna samt löser detta genom att stödja den enskilde att ge honom eller henne förutsättningar att hantera problemen. Detta förhållningssätt formuleras i förarbetena att ”socialtjänsten ska präglas av frivillighet och självbestämmande, kontinuitet, flexibilitet, normalisering, närhet och valfrihet” (Prop. 2001:80, s. 81). Dessa övergripande principer återfinns i socialtjänstlagens portalparagraf.

1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453)

Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

- ekonomiska och sociala trygghet,
- jämlikhet i levnadsvillkor,

- aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupper egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Paragrafens andra stycke betonar att socialtjänstens insatser ska syfta till att frigöra den enskildes resurser, vilket förutsätter att den enskilde socialarbetaren har förtroende för den enskilde och litar på att den enskilde har såväl vilja som förmåga att lösa de problem som finns. Det förhållningssätt som krävs kan därför inte vara auktoritärt, där socialtjänsten tar på sig rätten att definiera för den enskilde vad som är bäst för honom eller henne.

Socialtjänstreformen och handlingsnormer

1982 års reform representerar en ambition att omvandla en auktoritär samhällsinrättning till en mer tjänsteinriktad myndighetsutövning som utgår från individen och principen om frivillighet. Dessa principiella utgångspunkter har endast lite att göra med det som i juridiska sammanhang kallas för *handlingsnormer*. För att en rättslig bestämmelse ska kunna definieras som en handlingsnorm krävs att regeln är så pass specificerad att det framstår som tydligt vad lagen påbjuder för handling. Övergripande ambitioner i lagstiftningen, som till exempel att verksamheten ska bygga på respekt för den enskildes integritet, är alltför vag för att den ska kunna tillämpas direkt i en avgränsad situation. Uppfattningen om vad det innebär att en verksamhet ska bygga på respekt för något kan skilja sig åt alltför mycket. Det får med andra ord inte finnas utrymme för olika bedömningar om vad bestämmelsen innebär. Ett exempel på en tillämplig juridisk handlingsnorm utgörs av dokumentationsskyldigheten i 11 kap. 5 § socialtjänstlagen. Denna föreskriver att dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Mot bakgrund av att denna handlingsnorm endast anger att beslut och åtgärder ska framgå och att faktiska omständigheter och händelser ska redovisas, uppställs inget krav på vilka uppgifter som måste dokumenteras. Handlingsnormen lämnar därmed öppet för socialarbetaren att avgöra vad denne anser utgör faktiska omständigheter.

På socialrättens område återfinns idag ingen koppling mellan befintliga handlingsnormer och de övergripande ambitionerna i socialtjänstreformen. För att etablera en sådan koppling hade krävts att lagstiftaren identifierat önskvärda handlingsmönster som beskrivits i lagen som tvingande bestämmelser. I stället har det antagits att det är tillräckligt att de övergripande ambitionerna i reformen beskrivs i lagtexten, så som 11 kap. 6 § socialtjänstlagen, att dokumentationen skall utformas med respekt för den enskildes integritet. Lagens konstruktion medför därför att det saknas tvingande regler för att förmå socialtjänsten att arbeta på ett sätt som skulle förverkliga ambitionen med lagen.

Så länge en tjänsteman följer handlingsnormerna bör handläggningen inte kunna angrivas som tjänstefel eller vara skadestandsgrundande. Flera klienter till socialtjänsten framhåller att socialtjänsten bryter mot lagen. En föreställning som kan ha sin grund i diskrepansen mellan den uttalade ambitionen i socialtjänstlagen och den faktiska hanteringen av enskilda ärenden.

Sverige är ett utpräglat rättspositivistiskt land vilket innebär att det är den skrivna lagen som gäller i huvudsak och principer endast i undantagsfall. Principerna måste av den anledningen skrivas in i lag eller föreskrift på ett sådant sätt att den kan tillämpas så som en handlingsnorm eller ett påbud att agera på ett visst sätt. Det sagda innebär att myndigheten måste följa de påbud som finns inskrivna i lagen, men dessa måste inte fullföljas i enlighet med lagstiftarens intentioner utan endast i den utsträckning som lagen formulerat. Utredningsansvaret enligt 11 kap socialtjänstlagen innebär således att socialtjänsten måste utreda en inkommen orosanmälan, men det saknas en handlingsnorm som talar om på vilket sätt detta måste ske. Socialstyrelsen har visserligen utfärdat allmänna råd om *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten* (1994:3), men eftersom dessa benämns *allmänna råd* och inte *föreskrift*, är de inte heller att anse som lag och är inte heller en bindande juridisk handlingsnorm.

Handlingsnorm som vara eller böra

Den svenska rättsordningens betoning på bindande rättsliga handlingsnormer bottnar i föreställningen att rätten inte uppfattas som något objektivt existerande, utan något som har skapats av människan. Det görs följaktligen en åtskillnad mellan den naturrättsliga lagen som skapats av någon eller något utanför människan och den positiva lagen som skapats av människan.

Pamela Slotte beskriver bakgrunden till den rättsliga utvecklingen i *Mänskliga rättigheter, moral och religion – om de mänskliga rättigheterna som moraliskt och juridiskt begrepp i en pluralistisk värld*, Åbo Akademis förlag, 2005, sid. 11 ff.). Hon går i sin inledning tillbaka till tidernas begynnelse där man tänkte sig att kosmos kontrollerades av eviga lagar (lex aeterna). Dessa ansågs i sin tur ha sin grund i gudomliga lagar (lex divina). Den naturliga lagen antogs utgöra den del av den eviga lagen som berörde människorna och det mänskliga samlivet. Människans lag eller den positiva lagen skulle svara mot den naturliga (gudomliga) lagen och på detta sätt skapades en förbindelse mellan rätt och moral.

Denna förståelse av naturlig lag var kopplad till en föreställning om att etiska och moraliska värden har en objektiv existens oberoende av människans varseblivning. Värden uppfattades som antingen sanna eller falska. Under 1600- och 1700-talet ifrågasattes denna utgångspunkt vilket ledde till att den naturliga lagen ersattes av den subjektiva mänskliga naturen. Den positiva rättens uppgift antogs vara att garantera människans naturliga rättigheter. Den naturliga rätten

antogs därmed ange principer som sätter gränsen för vad rättsliga normer kan innehålla.

Till slut leder ett allmänt avståndstagande från naturrättsliga teorier till det som med en allmän term benämns rättspositivism. Inom rättspositivistiskt tänkande görs en klar metodologisk skillnad mellan *sein* och *sollen*, mellan vara och böra. Rätten är för sin giltighet inte beroende av något utanför sig själv och lagtillämpningens giltighet bedöms i ljuset av lagstiftningen.

I och med det rättspositiviska tänkandet kan lagen inte förklaras ogiltig på moraliska grunder. Lagen eller rätten är därmed rättsnihilistisk, det vill säga befriad från etiska och moraliska värden. Inom juridiken ska begreppet *norm* inte uppfattas som ett etiskt moraliskt begrepp i betydelsen värderingsnorm, utan som ett påbud. Handlingsnormer är av den anledningen bindande endast om lagen anger att de ska vara bindande, inte om de utifrån ett moraliskt perspektiv rimligen bör vara bindande.

Kap. 4 – Tillsyn och kontroll

Det svenska statsskicket bygger på *tillitsprincipen*, det vill säga att myndigheter förutsätts vara oförvitliga och att tjänstemännen är plikttrogna och hederliga samt försöker göra sitt bästa. Som en följd förväntas allmänheten ha förtroende för den offentliga förvaltningen och att myndigheten kommer att hantera ärendet i enlighet med lag och efter bästa förstånd. Som komplement till denna tillit finns vissa kontrollsystem för att säkerställa att myndigheterna agerar inom lagens ramar. Kontrollen delas vanligen in i intern och extern kontroll.

<u>Intern kontroll</u>	<u>Extern kontroll</u>
Egenkontroll	Statliga tillsynsmyndigheter
Den kommunala revisionen	Enskilda rätt till domstolsprövning
Lagprövningsskyldigheten	

Egenkontroll

Den interna kontrollen bygger på att tjänstemän inom den egna myndighetsstrukturen är lojal med de värderingar som myndigheten står för och de regler som ställts upp av lagstiftaren. Utifrån detta innebär egenkontrollen att myndigheten själv ska identifiera brister och vidta förbättringsåtgärder när detta är nödvändigt. Denna skyldighet för socialtjänsten bottnar i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om *ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*. Av IVO:s granskning av kommuners arbete med våld i nära relationer 2018, framkom att tretton av fjorton nämnder brister i arbetet med egenkontroll.

IVO skriver även att i vissa av de granskade kommunerna har egenkontroll utförts i mindre omfattning i form av osystematiska och enstaka stickprov. IVO pekar här på att egenkontroll kräver systematik och regelbundenhet.

Kommunal revision

Av myndighetsförordningen följer att en myndighet ska hushålla väl med skattemedel vilket även på sin tid illustrerades av Tage Erlanders devis, att varje förslösad skattekrona är en stöld från folken. För att stärka tillsynen av kommunernas verksamhet föreslog regeringen i proposition 2001/02:122 bland annat att kommunallagen skulle ändras för att de kommunala revisorerna ska ha större möjligheter att granska ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda. I grund och botten rör det sig om en intern kontroll enligt traditionen på det ekonomiska området. Detta avspeglas bland annat i resultatet av förslaget i 9 kap. 10 § första punkten kommunallagen, som behandlar de fall där handläggningen vållat en ekonomisk förlust.

Vid närmare granskning av revisorernas berättelser, kan det konstateras att de är skrivna enligt standardiserade mallar i årsredovisningen där revisorerna intygar att man provat om verksamheten bedrivits enligt de lagar som gäller för området. Det bör här uppmärksammas att revisorer i grunden är ekonomer och

inte jurister, varför granskningen i första hand sker utifrån ett ekonomiskt perspektiv och i andra hand ett rättssäkerhetsperspektiv. Ett exempel är Malungs kommuns årsredovisning för 2014, där revisorernas konstaterade att Socialnämnden hade haft bristande styrning och kontroll och avstyrkte därför att den skulle beviljas ansvarsfrihet med motiveringen att den kraftig hade överskridit sin budget.

Lagprövningsskyldigheten

Det ankommer på respektive beredningsorgan att bedöma lagligheten av de beslut som fattas. Detta följer av den så kallade *lagprövningsskyldigheten* enligt 12 kap. 10 § regeringsformen. Av bestämmelsen följer att offentliga organ, bland annat kommunala myndigheter, inte får tillämpa en föreskrift som står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning.

Den lagprövning som myndigheterna är skyldiga att göra benämns *konkret lagprövning*. Denna omfattar endast enskilda, konkreta fall och innefattar inte någon övergripande bedömning om den ifrågasatta lagen i sig är förenlig med övergripande bestämmelser. Bedömningen rör endast om det skulle strida mot överordnad lag att *tillämpa* lagen i det särskilda fallet.

Tidigare fanns en begränsning i möjligheten till lagprövning då det föreskrevs att det skulle vara *uppenbart* att föreskriften stod i strid med överordnad författning. Uttrycket *uppenbart* utgjorde ett mycket högt ställt beviskrav varför någon lagprövning som regel aldrig kom att ske. Kravet på att det skulle vara *uppenbart* motiverades med att tjänstemäns lagprövning urholkade den politiska lagstiftningsmakten. Detta *uppenbarhetsrekvisit* togs bort i och med grundlagsändringen 2010. Det nu gällande förbudet att tillämpa vissa föreskrifter, ska uppfattas som en *lagprövningsskyldighet* och inte som tidigare en *lagprövningsrätt*.

Med hänsyn till att överordnade författningar ändras mer sällan än lagar på lägre nivåer, tenderar överordnade författningar ha en större betoning på grundläggande rättsprinciper medan lagar på lägre nivåer oftare företräder politiska ambitioner i mer avgränsade frågor. Lagprövningen innebär därför att tjänstemannen förväntas göra en juridisk bedömning utifrån principer varvid han eller hon överprövar den lagstiftande maktens mandat att utfärda bindande föreskrifter.

Lagprövning i praktiken

I enlighet med likhetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen, finns en utpräglad strävan att åstadkomma enhetlighet i lagtillämpningen, vilket förutsätter konsensus kring vad lagen säger. Utöver det uppfattas lagar vanligen som dogmer och utgör den referenspunkt som avgör på vilket sätt ett ärende ska handläggas. Det kan därför antas att den tjänsteman som befinner sig längst ut i linjen av naturliga skäl kommer känna ett visst motstånd mot att åsidosätta en lagbestämmelse bara för att det finns en annan överordnad bestämmelse som principiellt säger något annat.

Vid en lagprövning kan spänningen mellan effektivitet och rättssäkerhet bli aktuell. En regel som tillåter ett stort mått av flexibilitet och som syftar till att säkerställa en myndighets effektivitet, löper en större risk att betraktas som rättsosäker. Detta medför att den tjänsteman som genom lag ges ett betydande handlingsutrymme av psykologiska orsaker inte söker efter skäl att ifrågasätta detta handlingsutrymme.

Det har i olika sammanhang konstaterats att det finns omfattande kompetensbrister inom socialtjänsten, se t.ex. *årsrapport 2013 Myndigheten för Inspektion av vård och omsorg*. Den medarbetare som har en hög kompetens har bättre förutsättningar att identifiera skillnader mellan ett gott arbete och ett mindre gott jämfört med den medarbetare som inte har kunskaper i exempelvis rättsliga förutsättningar. Det kan därför föreligga en skillnad i föreställning mellan den som har hög kompetens, exempelvis akademiska lärosäten jämfört med den föreställning som är gällande i den aktuella yrkesgruppen. Detta innebär att det kan förekomma att tjänstemannen inte ser något skäl att göra någon lagprövning då detta inte ligger i linje med den föreställning som styr det dagliga arbetet. Till detta kommer att det framstår som oklart i vilken utsträckning reglerna om lagprövning är känt inom myndigheterna varför det är oklart om tjänstemän i den praktiska yrkesutövningen över huvud taget överväger att göra en lagprövning enligt 12 kap. 10 § regeringsformen. Praxis på området är också påfallande tunt.

Svårigheten med lagprövning kan illustreras av hanteringen av migrationsärenden. I Europadomstolens avgörande i fallet R.C. mot Sverige (dom 9.3.2010) kom domstolen fram till att det skulle strida mot artikel 3, till skydd mot grym, omänsklig och förnedrande behandling, om Sverige skulle avvisa en person till Iran. Invandrarverket och den svenska domstolen var av annan uppfattning, som delades av den svenska domaren i Europadomstolen Elisabet Fura, som var skiljaktig. Den tjänsteman vid Migrationsverket som fattade beslutet hade vid tidpunkten för beslutet en lagprövningsskyldighet att överväga om beslutet skulle kunna strida mot artikel 3 Europakonventionen.

Ytterligare ett skäl till att lagprövning i praktiken inte sker är att det ställs högre krav på den tjänsteman som önskar göra en laglighetsprövning, än den som bortser från den. Exempel på detta utgörs av arbetsdomstolens avgörande den 22 januari 2014, målnummer A-166-2013. Justitiekanslern (JK) hade väckt talan mot en rådman vid Gävle tingsrätt, för att denne åsidosatt sina skyldigheter i anställningen i samband med en lagprövning i ett adoptionsärende. Denne hade nämligen inte motiverat sitt beslut. JK menade att utformningen av domar och beslut fyller flera syften, bland annat att säkerställa den offentliga kontrollen av domstolarnas rättstillämpning. JK menade att frågan om en domstol, efter lagprövning, skulle underlåta att tillämpa en svensk lag är långt ifrån ett trivialt beslut. En sådan bedömning kräver i många fall en grundlig rättslig analys. Domstolen ska därför klart redovisa sina skäl för att inte tillämpa lagen. Orsaken till att JK valde att driva talan i denna sak kan möjligen sökas i rollen som regeringens ombudsman.

Lagprövning som extern kontroll – Författningsdomstol

Frågan om tjänstemannens lagprövningsskyldighet (*konkret lagprövning*) hör samman med diskussionen om införandet av en svensk författningsdomstol (*abstrakt lagprövning*). En författningsdomstol är en särskild domstol som prövar lagligheten av ett lagförslag eller en åtgärd av en myndighet utifrån den svenska författningen: grundlagarna. Sverige har idag en abstrakt lagprövning genom lagrådet, som på förhand granskar lagförslag innan de godkänns av riksdagen. Lagrådet är i enlighet med tillitsprincipen endast rådgivande, varför den inte kan sägas ha något mandat att hindra ett lagförslag med hänvisning till att förslaget riskerar rättssäkerheten.

Den svenska diskussionen skiljer sig från den som förs utomlands, vilket bottnar i att det i Sverige råder ett mer intimt samspel mellan juristen/domaren och lagstiftaren/den politiska makten. Ur ett historiskt perspektiv hänger detta samman med diskussionen om förarbeten som rättskälla. Richard Nordquist pekar i sitt arbete *Förfarbetenas rättskällestatus – ett historiskt perspektiv* på att det var under 1800-talet som frågan om förarbeten ”adresseras som ett eget problem”. Han formulerar det som att förarbetena vid denna tid ”utvecklats till en så pass betydelsefull normkälla att juristerna måste ta ställning till den.”

Om den styrande makten ger ett direktiv i en lag, måste juristen följa den, vilket även gäller i andra länder. Däremot kan tolkningen eller innebörden av lagen framstå som oklar. I ett sådant fall kan juristen välja mellan att söka efter svaret i förarbetena från lagstiftaren eller i andra självständiga rättsprinciper. Nordquist pekar också på diskussionen som fördes på 1800-talet om subjektiv eller objektiv lagtolkning, det vill säga valet mellan förarbeten (*subjektiv*) eller allmänna rättsprinciper (*objektiv*) som grund för tolkningen. Den svenska rätten har valt den förra medan exempelvis den anglosaxiska valt den senare.

I grund och botten rör sig frågan kring var makten egentligen ligger när det gäller att tolka lagen, hos tjänstemannen/domaren eller den politiska ledningen. Den förhärskande uppfattningen i Sverige är att det är lagstiftaren som har tolkningsföreträde, vilket innebär att de högsta domstolarna endast har ett begränsat utrymme att genom praxis åtgärda brister i lagstiftningen.

Som exempel kan nämnas mål nr Ö 3074-15, där Högsta Domstolen konstaterar att lagregleringen när det gäller tvångsmedelsanvändning i ”det virtuella rummet” är otidsenlig. Domstolen anser att det är angeläget att lagstiftaren råder bot på detta eftersom möjligheten till rättsutveckling genom prejudikat är i vissa hänseenden begränsade av legalitetsskäl. I det aktuella fallet var det dessutom mindre lämpligt då området förutsätter ett betydande mått av tekniska eller andra icke-juridiska specialistkunskaper.

I valet att inte driva rättsteoretiska resonemang ligger att i stället definiera innebörden av rättigheter utifrån förarbeten och vad den politiska makten angett ska gälla. Inte sällan sker också rättighetskränkningar genom att myndigheter tillämpar svensk lag. Frågan om lagprövning träffar just denna fråga.

Konstitutionsutskottets argument för avvisandet av tanken på en författningsdomstol tar sin utgångspunkt i bedömningen att den svenska lagprövningen (*normprövningen*) fungerar bra och det därför inte finns några skäl att införa en ny författningsdomstol. I de mer fylliga resonemangen (2013/14:KU18) skymtar de egentliga skälen fram med större tydlighet. Utskottet hänvisar bland annat till invändningen att ett system med författningsdomstol är svårt att förena med kravet på att politisk makt inte ska överföras till icke-politiska organ. Dessutom anses ett sådant system främmande för det svenska rättssystemet. Med hänvisning till 1973 års fri- och rättighetsutredning (SOU 1975:75), konstaterar utskottet att en författningsdomstol skulle strida mot grundläggande demokratiska principer och skulle även kunna medföra risk för politisering av domarutnämningarna och därmed hela rättsväsendets integritet. I den underliggande motionen framhölls att målet måste vara att stärka rättighetsskyddet, medan staten genom konstitutionsutskottet, svarar med att detta skulle innebära ett system som är främmande för den svenska rättsordningen och därför inte kan komma i fråga.

Tidningen Advokaten nr 7, 2012, *Lagprövning: Inga ytterligare förändringar att vänta*, duckar inte för frågan och generalsekreterare Anne Ramberg anser att en författningsdomstol skulle bidra till att stärka rättssäkerheten i landet och säger att demokratin i sig inte utgör någon garanti för mänskliga rättigheter. I artikeln hävdar Dr. Ola Wiklund (då docent inom EU-rätt) att det inte finns någon skarp linje mellan politik och juridik. Han säger att om man accepterar att juridiken inte är värderingsfri kan man lika gärna ta steget fullt ut, så att folket förstår det också. Avslutningsvis säger han att det i grund och botten handlar om politikernas rädsla, att det har att göra med den gamla motsättningen mellan expertmakt och politikerakt. Politikerna vill bestämma helt enkelt.

Ola Wiklunds ord fick en särskild betydelse i samband med att Polens ny tillträdde regering hösten 2015, inledde sitt styre med att kraftigt begränsa den polska författningsdomstolens självständighet.

Tillsynsmyndigheter

Den externa tillsynen utgörs främst genom tillsynsmyndigheternas arbete. Begreppet tillsynsmyndighet uppfattas traditionellt utifrån Justitieombudsmannens (JO) och JK:s verksamhet. Dessa myndigheter har till uppgift att kontrollera att andra myndigheter följer de lagar och regler som gäller för det aktuella området. För att sätta kraft bakom tillsynen har JO möjlighet att gå in som särskild åklagare och väcka åtal för brott, medan JK har motsvarande möjlighet att driva talan om tryckfrihetsbrott utifrån tryckfrihetsförordningen.

Svenska tillsynsmyndigheter har av tradition och med förankring i tillitsprincipen, inte som primär uppgift att övervaka och ingripa, utan att vägleda och stödja. Tillsyn bedrivs därför inte heller i den enskildes intresse i betydelsen upprättelse, utan i samhällets intresse att myndigheten i framtiden ska agera mer korrekt. Myndighetens incitament att förbättra den egna

verksamheten utgörs därför inte av ett yttre tryck utan uteslutande av den egna ambitionen att upprätthålla en hög rättssäkerhet.

Socialstyrelsen

Tidigare var Socialstyrelsen tillsynsmyndighet över socialtjänsten. Tillsynsansvaret fördes över från Länsstyrelserna i samband med den så kallade tillsynsreformen 2010. I och med att Socialstyrelsen hade tillsyn över både socialtjänsten och hälso- och sjukvården, samordnade myndigheten tillsynen över båda dessa områden. Statskontorets utvärdering av tillsynsreformen pekade däremot på flera olika problem, bland annat att Socialstyrelsens tillsynsverksamhet inte hade någon tydlig särställning gentemot Socialstyrelsens övriga åtaganden. Det bedömdes för svårt för Socialstyrelsen att inom ramen för sitt samlade uppdrag genomföra alla de åtgärder som skulle behövas för att utveckla tillsynen enligt tillsynsreformens intentioner. Av den anledningen bildades en ny tillsynsmyndighet IVO (*Inspektionen för vård- och omsorg - en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst*. prop. 2012/13:20, s. 86 f.).

Socialstyrelsens roll idag inskränks till att utfärda allmänna råd och bistå med olika former av kunskapsstöd. Utöver det har socialstyrelsen bidragit till att införa dokumentationsmallen barnets behov i centrum, BBIC.

Myndigheten för Inspektion av vård och omsorg – IVO

IVO bildades 1 juni 2013 och är en statlig myndighet under socialdepartementet, med uppdrag att bedriva tillsyn över hälso- och sjukvården, socialtjänsten samt verksamhet enligt lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS). Enligt IVO:s tillsynspolicy är syftet med myndighetens tillsyn att bidra till en säker vård och omsorg av god kvalitet. Arbetet ska bedrivas på ett sådant sätt som bäst gagnar vård- och omsorgstagare.

IVO:s uppdrag

IVO:s uppdrag är att genomföra inspektioner för att inhämta information. Informationen ska inte i huvudsak användas för att kritisera eller på annat sätt styra socialtjänsten i riktning mot en tillämpning som överensstämmer med de juridiska kraven. Syftet med informationsinsamlingen är i stället att hjälpa och stötta socialtjänsten att *själva* utveckla sin verksamhet. I och med utformningen av IVO:s uppdrag skiljer sig från såväl JO och JK, framstår det som tveksamt om myndigheten kan betraktas som ett externt organ som utövar tillsyn över socialtjänsten. I stället ter den sig mer som ett externt organ för verksamhetsutveckling.

Av information på IVO:s webbplats klagas att tillsynen ska kännetecknas av rättssäkerhet. Vidare ska tillsynen vara förutsägbar, vilket innebär att de granskade myndigheterna ska ha insyn i IVO:s handläggning. Det rör sig

således om de granskade myndigheternas rättssäkerhet och insyn, medan den som lämnar in ett klagomål till myndigheten endast har den insyn som ges efter det att begäran om att ta del av uppgift ur allmän handling lämnats in och efter det att myndigheten hanterat frågan om sekretess.

IVO:s utgångspunkt är att den myndighet som blir föremål för tillsynen självmant och av eget intresse försöker följa innebörden av IVO:s beslut, varför dessa beslut ska vara tydliga och uppföljningsbara. Beslutet skickas till både den klagande och den berörda myndigheten. För övriga intressenter gäller en presumtion om sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). De principiella besluten publiceras på myndighetens webbplats i en starkt förenklad form, varav endast ett fåtal berör den sociala barnvården. Det är med hänvisning till den knappa informationen svårt att dra några säkra slutsatser över vilka frågor besluten avhandlar. Det är möjligt att tillsynen främst avser en granskning av mer formella förhållanden, som att myndigheten genomfört en riskanalys eller att myndigheten iakttagit stipulerade tidsgränser.

IVO:s ställningstaganden

På samma sätt som JO och JK tar granskningen sin utgångspunkt i den rättsliga regleringen. Detta innebär att IVO normalt inte kritiserar myndigheter i rena bedömningsfrågor utan först då det kan konstateras att socialtjänsten brustit i förhållande till någon juridisk handlingsnorm. Det förhållandet att IVO anställer erfarna socialsekreterare antyder att granskningen och bedömningen utgår från det sociala arbetets kulturella norm. En sådan utgångspunkt förstärks även av att den socialrättsliga regleringen utformats under starkt inflytande från yrkesmässiga hänsyn i det sociala arbetet. Granskningen står därför inte fri från de granskade myndigheterna, vilket även antyds av att IVO:s beslut inte sprids på samma sätt som sker med beslut från JO och JK. Avsikten har därför sannolikt aldrig varit att besluten ska ligga till grund för såväl rättstillämpningen eller diskussioner i det offentliga rummet.

Ökad transparens av IVO:s tillsynsverksamhet skulle kunnat bidra till en aktivare samhällsdebatt. Som exempel kan nämnas slutrapporten från den nationella tillsynen 2012-2013, *Våldsutsatta kvinnor och barn som bevittnat våld*, i vilken IVO konstaterar att många kommuner trots lagkrav och stöd med utbildningsmaterial, brister i sitt ansvar. Dessutom konstaterar IVO att lagstiftningens krav inte följs i alla kommuner, vilket innebär en fara för rättssäkerheten. Eftersom IVO:s uppdrag är att bistå kommunernas interna utvecklingsarbete anges inte i vilka kommuner bristerna upptäckts, vilket möjligen skulle kunna ha varit av intresse utifrån principen om närdemokrati.

I stället för att i detalj redovisa brister i socialtjänstens handläggning tenderar myndigheten att redovisa kritik i allmänna termer. Belysande är exempelvis myndighetens årsrapport för 2018, *Vad har IVO sett 2018?, Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2018*, sid. 25 f.f., De viktigaste iakttagelserna formuleras som

- Rättssäkerheten för barn och unga brister, både vid myndighetsutövning och vid utförande av insatser.
- Barn och unga som utsätts för våld eller bevittnar våld riskerar att inte få det skydd och det stöd som de har rätt till
- Det finns placerade barn och unga som utsätts för våld, kränkningar, och begränsningsåtgärder i sina boenden.

Punkterna tillsammans med den förklarande texten formulerar kritiken att socialtjänsten inte gör tillräckligt, det vill säga att rättssäkerheten brister eftersom utsatta barn inte får det skydd de har rätt till. Rättssäkerheten brister även för barnet under den efterföljande vården.

I polemik med IVO:s redogörelse kan främst anföras att begreppet rättssäkerhet enligt myndighetens tolkning beskrivs som förbehållet barnet och inte familjen, i vilken föräldrar och övriga släktingar ingår. Den är inte heller fokuserad på rättssäkerhet i betydelsen rättigheter gentemot staten, utan i betydelsen rättstrygghet, statens skyldigheter att säkerställa trygghet och skydd mot våld och övergrepp. IVO:s kritik leder således till den tveksamma slutsatsen att rättssäkerheten skulle förbättras om kommunerna fick utökade resurser och därmed möjlighet att agera i fler fall. Detta utan att de grundläggande bristerna åtgärdats.

Avslutningsvis kan sägas att IVO själv framhåller att det inte ingår i tillsynsmyndighetens uppdrag att inom ramen för sitt arbete säkerställa respekten för barnets rättigheter utan ansvaret för detta ligger hos verksamheter i kommuner och landsting som tillsynen avser (prop. 2017/18:186, sid. 79). Detta förhållande framhålls även av Tove Karlsson i hennes bok *Makten över barnen* (sid 78). Under rubriken *Vad gör dom på IVO?*, konstaterar hon avslutningsvis att:

Det händer nog att de faktiskt gör något på IVO också. Men är man det minsta cyniskt lagd är det lätt att tro att IVO är till för att ge systemet legitimitet. Det ger en illusion av granskning eftersom det är det man tror att en granskande myndighet gör.

Kap. 5 – Barnet och de mänskliga rättigheterna

Genom lagen (2018:1197) Förenta nationernas konvention om barns rättigheter har barnkonventionen inkorporerats att gälla som svensk lag. Regeringen ansåg att inkorporeringen utgör ett steg i att stärka barnpolitiken och därigenom stärka barnets ställning i svensk rätt. För att bättre förstå hur barnkonventionen kan betraktas kan det vara lämpligt att klargöra de grundläggande begrepp som barnkonventionen vilar på.

Med *inkorporering* menas att en överenskommelse mellan olika länder, konventioner eller deklARATIONER, flyttas från att gälla i folkrättslig mening till att gälla som lag i landet. Flera bärande bestämmelser i barnkonventionen har sedan tidigare *implementerats* i svensk lag, vilket innebär att innehållet i den internationella överenskommelsen omformuleras och förs in i en befintlig svensk lag. Detta har exempelvis skett med artikel 12 barnkonventionen, som implementerats i form av 36 § LVU. Det är mer sällsynt att en internationell konvention helt omformuleras för att föras in i en helt ny svensk la.

Barnkonventionen utgör i grunden ett folkrättsligt dokument, vilket innebär att den gäller mellan de länder som antagit och ratificerat konventionen, men den gäller inte per automatik inom respektive lands gränser. För att en internationell överenskommelse ska gälla inom en suverän stat och därmed i förhållande till medborgarna i landet, krävs att överenskommelsen görs om eller *transformeras* av landets lagstiftande församling. Det är detta som sker genom implementering eller inkorporering.

Barnkonventionen utgör även ett rättighetsdokument, vilket innebär att den knyter an till traditionen av de mänskliga rättigheterna. Begreppet mänskliga rättigheter har utvecklats över tid och kan i huvudsak delas upp i tre generationer rättigheter. Dessa är: 1) de grundläggande fri- och rättigheterna, 2) de sociala och politiska rättigheterna och 3) de kollektiva rättigheterna.

Den första generationens rättigheter framhåller i huvudsak rätten till liv, rätten att inte utsättas för grym omänsklig och förnedrande behandling och rätten till en rättvis rättegång. Dessa rättigheter utformades ursprungligen i den amerikanska rättighetsförklaringen (*The bill of rights*) och ingår sedan slutet av 1700-talet som tillägg till den amerikanska Konstitutionen. De grundläggande fri- och rättigheter som formulerades i Nordamerika återfinns sedan i den franska rättighetsförklaringen som skrevs i samband med den franska revolutionen 1789. Formuleringarna i dessa två dokument utgjorde även grunden för formuleringen av Förenta nationernas universella deklARATION om de mänskliga rättigheterna från 1948 och Europakonventionen som kom strax därefter.

Rättigheterna ur den första generationen utformades i huvudsak som ett *skydd* mot staten. I och med dessa rättigheter ställdes krav att staten skulle garantera rättigheterna inom respektive stats gränser. Detta ska ske både genom att staten

avhåller sig från att aktivt kränka rättigheterna, vilket utgör statens negativa skyldighet, och att staten aktivt ska säkerställa att ingen annan kränker någons rättigheter, vilket utgör statens positiva skyldighet.

Rättigheter formulerades även som absoluta eller relativa. De absoluta rättigheterna får staten aldrig inskränka, så som skyddet mot tortyr, medan staten får göra intrång i de relativa rättigheterna, under förutsättning att det finns stöd i lag för åtgärden och att åtgärderna kan anses motiverade i ett demokratiskt samhälle.

Den andra generationens rättigheter kom främst under 1960 och 70-talet och framhöll den enskildes *behov* för att kunna leva ett värdigt liv, så som den Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och den Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Den andra generationens rättigheter brukar vanligtvis delas upp mellan de sociala och de politiska rättigheterna och har i stor utsträckning utformats som målstadganden eller ambitioner. Detta innebär att rättigheterna i och för sig erkänns men att staten inte har någon egentlig skyldighet att säkerställa dessa, utan har endast en skyldighet att sträva efter att förverkliga rättigheterna. Som exempel kan nämnas artikel 6 i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, att konventionsstaterna erkänner rätten till arbete och åtar sig att vidta lämpliga åtgärder.

Den tredje och yngsta generationens rättigheter tar sikte på minoritetsfolkens och klimatflyktingars rättigheter. Dessa brukar av den anledningen beskrivas som de *kollektiva* rättigheterna.

Barnkonventionen bryter detta mönster i och med att den innehåller rättigheter från både den första och andra generationen. I förarbetena framhåller regeringen att både FN:s universella deklaration och konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, utgör det som brukar benämnas det grundläggande ramverket för de mänskliga rättigheterna, *The International Bill of Human Rights* (prop. 2017/18:186, sid. 59). Trots att principen om barnets bästa utgörs av det internationella samfundets gemensamma ambition i enlighet med den andra generationens rättigheter, har principen i den offentliga förvaltningen kommit att uppfattas som en grundläggande fri- och rättighet enligt den första generationens rättigheter. Barnet har genom konventionen en rätt till skydd, men inte från staten utan från någon annan enskild.

Barnet – en människa med rättigheter

Begreppet rättigheter används i tre olika betydelser, som var för sig måste betraktas utifrån det sammanhang där begreppet används. Ursprungligen utgjordes begreppet av en *rättsfilosofisk övertygelse* om att alla människor var lika mycket värda och hade rätt till ett värdigt liv. Principerna om de mänskliga rättigheterna utgörs därför i grund och botten endast av en idé eller moralisk religiös övertygelse. Denna filosofiska grundval banade väg för att principerna kom att införas i *nationell lag*. Detta skedde då den amerikanska

rättighetsförklaringen antogs som ett tillägg till den amerikanska konstitutionen. Under tiden mellan det att USA och Frankrike 1789 antog principerna om de mänskliga rättigheterna som nationell lag, utvecklades principerna i en *folkrättslig* inriktning, främst genom arbetet i de förenta nationerna.

Som rättsfilosofiskt begrepp kan principerna endast förstås som en etisk moralisk rätt, som folkrättsligt begrepp endast som en överenskommelse mellan suveräna stater och som nationell lag endast som ett påbud från staten i förhållande till den enskilda medborgaren.

Principerna om de mänskliga rättigheterna bygger på ett antagande, *ett axiom*, det vill säga en sats i ett tankesystem som inte får ifrågasättas. Antagandet formuleras i artikel 1 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. Vidare anges att alla människor har utrustats med förnuft och samvete och bör handla gentemot varandra i en anda av samförstånd eller gemenskap. Det är utifrån detta stadgande, som ledorden från den franska revolutionen 1789 ska betraktas; Frihet, Jämlikhet och Broderskap.

Eftersom det grundläggande antagandet omfattar alla människor, omfattas även barn. Artikel 2 i rättighetsförklaringen anger att var och en är berättigad till alla de rättigheter och friheter som uttalas i förklaringen utan åtskillnad av något slag. Det faktum att barn har samma rättigheter som alla andra människor framgår av förordet eller preambeln, till barnkonventionen. Den svenska hjälptexten anger att konventionsstaterna kommit överens om att varje människa är berättigad till alla de fri- och rättigheter som anges i de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter.

Den allmänna debatten präglas av en uppfattning som antyder att principen om barnets bästa enligt barnkonventionen utgörs av en ny uppsättning rättigheter. Det framstår här som något oklart om barnkonventionen i själva verket tillför några nya rättigheter. Däremot framhåller barnkonventionen att barn ska betraktas som *rättighetsbärare*, det vill säga att barnet också ska tillerkännas de rättigheter som det redan har. Eftersom omyndiga barn i den offentliga förvaltningen mer betraktats som objekt har de inte heller haft någon möjlighet att göra sina rättigheter gällande. Barn är med andra ord inte processberörda.

Rättighetsvärden och processberörighet

För att ett rättssystem ska kunna anses som legitimt och rättvist, krävs att det bär upp vissa rättsstatliga värden. Som exempel framgår av 1 kap. 2 § regeringsformen att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Sådana grundläggande värden ger i sig självt inte några rättigheter utan måste även kunna förverkligas eller *realiseras*. Först när den enskilde har faktiska möjligheter inom ett rättssystem att ställa krav på staten att dessa värden respekteras i det enskilda fallet, som det är möjligt att tala om rättigheter.

För att kunna göra rättigheter gällande krävs även att den vars rätt kränkts har rättskapacitet att göra rättigheterna gällande. Det kan här konstateras att varken

djur eller barn har några realiserbara rättigheter utan endast en principiell rätt att inte utsättas för kränkningar, således en principiell rätt i betydelsen skydd.

I mål om omhändertagande enligt LVU är barnet att anse som part men är bara delvis processbehörig. Barnet, eller snarare barnets ombud, har inte en fullständig talerätt eftersom det inte har någon initiativrätt. Det innebär att barnet inte kan väcka talan om att beredas vård enligt LVU. Det saknar även en formell möjlighet att förhindra vård bereds med stöd av lagen, även om den uppfattning som barnets ombud för fram väger tungt i domstolen. Däremot har barnet initiativrätt i vissa andra mål inom ramen för LVU. Barnet har till exempel rätt att begära att redan inledd vård ska avslutas (se SOU 2015:71, *Barns och ungas rätt vid tvångsvård*, sid. 459)

Rättssäkerhet

I en rättsstat upprätthålls grundläggande statsrättsliga värden där rättssäkerheten intar en framskjuten position. Med rättssäkerhet förstås att myndigheter endast vidtar åtgärder gentemot en enskild om åtgärden har stöd i lag samt är ändamålsenlig och proportionerlig. I begreppet inryms även den enskildes möjligheter att klaga på myndighetens åtgärder i domstol.

I svensk rätt gällde tidigare i enlighet med Hägerströms eller den så kallade Uppsalaskolans *rättsnihilistiska* teser, att begreppet rättighet inte innehöll någon immateriell dimension, utan utgjorde endast den position som den enskilde gavs i lag. Efter 1995, då Europakonventionen blev svensk lag återkom begreppet rättighet som en immateriell rätt som alla människor är garanterade enbart utifrån det förhållande att de räknas till människosläktet. Inkorporeringen av barnkonventionen utgör här ett ytterligare steg längs den vägen. Detta till trots kan begreppet rättighet i den svenska rättsordningen fortfarande uppfattas i enlighet med Hägerströms teser. Följden av en sådan position är att begreppet rättighet inte innehåller någon immateriell dimension utan rättigheten definieras i första hand i enlighet med regeringens uttalanden i förarbeten och i andra hand i enlighet med Europadomstolens praxis.

Förhållandet leder fram till att den svenska nivån för rättssäkerhet inte avgörs av hur väl åtgärden kan motiveras, om den fyller sitt ändamål eller är proportionerlig. Inom juridiken anses sådana överväganden i stället ha skett i samband med att lagen stiftades. Det avgörande är således inte att åtgärden är rättvis utan att åtgärden har stöd i lag. Med lagstödet följer i enlighet med rättens auktoritära karaktär att åtgärder som vidtas med stöd av lagen definieras som rätt. Därigenom har även rättssäkerheten garanterats.

Barnperspektivet

De mänskliga rättigheterna förutsätter att varje enskild individ har en lika rätt och ett lika stort värde enbart utifrån det förhållande att han eller hon är född som människa. Det är denna tanke som återfinns i 1 kap. 2 § regeringsformen och principen om allas lika värde och i förlängningen likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § RF. Diskrimineringsförbudet i artikel 2 barnkonventionen ska således inte läsas som att barnet är mer värt än människor i allmänhet eftersom

detta skulle medföra att barnet inte heller skulle vara att anse som människa i tankesystemet.

Frågan är här vad FN:s barnkonvention i själva verket tillför till den idéstruktur som kallas mänskliga rättigheter.

SOU 2001:72, Sid. 92

Gradvis har barnkonventionen vunnit insteg i hela samhället, inte minst utifrån sitt ganska radikala barnperspektiv, där barnet ses som en självständig individ med rätt till inflytande över beslut som rör både den personliga situationen och samhället i stort. Detta barnperspektiv blir framförallt tydliggjort i artikel 3 om *barnets bästa i främsta rummet* och artikel 12 om *barnets rätt att säga sin mening*, vilka tillsammans utgör fundamentet i ett barnperspektiv.

Utredningen tar upp *barnperspektivet* och att barnet ska ses som en självständig individ eller rättighetsbärare. Utifrån perspektivet mänskliga rättigheter i en rättsfilosofisk mening innebär detta att barnet ska betraktas som en människa, som av naturen har utrustats med förnuft. Däremot finns risk att barnperspektivet medför en föreställning att alla barn men inte vuxna, har samma rättigheter. Om det ska antas att barn och vuxna har lika rättigheter skulle barnperspektivet innebära att barnets samtliga rättigheter garanteras, men om barnets rättigheter ska betraktas som något avskilt från vuxnas rättigheter uppstår ett förhållande där barnets övriga rättigheter osynliggörs till förmån för de särskilda rättigheter som inryms under rubriken barnperspektiv. Det framstår däremot som oklart vad dessa rättigheter i själva verket består i utan tenderare mer kopplas till en subjektiv upplevelse kring vad som är det bästa för barnet. Detta medför i sin tur att föreställningen om barnets behov av skydd och stöd kan tränga undan det grundläggande rättighetsskyddet.

Det sagda innebär att principen om förbud mot missbruk av rättigheter kan bli aktuellt. Artikel 17 Europakonventionen anger att ingenting får tolkas så att det medför en rätt för någon stat, grupp eller person att bedriva verksamhet eller utföra handlingar som syftar till att utplåna någon av de fri- och rättigheter som angetts i konventionen eller till att inskränka dem i större utsträckning än vad som där medgetts.

Barnets värde och rättigheter

Allmänt förekommer ett antagande – i vart fall underförstått – att barnet är mer värt än vuxna. Detta inbegriper föreställningen att barnets *värde* ska betraktas i förhållande till det värde som barnets föräldrar representerar. Följden kan bli att barnet och dess föräldrar i tankesystemet får olika placeringar eller positioner och därmed olika intressen som är förknippade med dess position. En sådan föreställning kan förstärkas av artikel 5 som anger att föräldrar har det yttersta *ansvaret* för barnet. En överbetoning på vårdnadshavarnas ansvar medför en föreställning att föräldrar inte strävar efter lycka tillsammans med sina barn, utan föräldraskapet betraktas som ett juridiskt ansvar. Ett sådant ansvar förutsätter att någon annan än den egna familjen har mandatet att avgöra när ett sådant ansvar är uppfyllt.

Som exempel kan nämnas den förälder som hämtar sina barn på förskolan och barnen vägrar följa med föräldrarna hem. Den förälder som uttrycker frustration över att barnen inte vill följa uppmaningarna kan sällan räkna med förskolepersonalens sympati, då grundföreställningen är att det inte är barnens ansvar att följa med utan det är föräldrarna som har ansvar att uppträda korrekt. Underförstått kan det finnas en föreställning om att föräldern ska vara perfekt.

Principen om barnets bästa

Den tjänsteman som närmar sig principen om barnets bästa bör ha i åtanke att innebörden av principen inte har preciserats och bör tolkas som en avvägning mellan olika förhållanden och intressen. Barnets rätt enligt den första generationens rättigheter, så som rätten enligt Europakonventionen, till skydd mot grym omänsklig och förnedrande behandling bör tolkas i förhållande till artikel 3 barnkonventionen, att staten åtagit sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn taget till rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar eller andra som har juridiskt ansvar för barnet.

Enligt artikeln ska staten vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder för att åstadkomma ett ändamålsenligt skydd för barn. Eftersom barnkonventionen är ett folkrättsligt dokument utgör artikeln ett uttryck för det internationella samfundets ambition att höja skyddet för barn, det vill säga det bästa för barnet. Avvägning mellan barnets behov av skydd och familjens rätt till respekt för sin integritet förväntas i detta sammanhang att tillmötesgåas genom lämplig lagstiftning. Artikel 3 har således inte utformats i syfte att skapa en handlingsregel för tjänstemän.

Vidare begränsas principen om barnets bästa genom att artikel 3 barnkonventionen i sin gällande ordalydelse, endast gäller vid *beslut* av lagstiftande församling, sociala välfärdsinstitutioner, domstolar eller förvaltningsmyndigheter. Barnkonventionens artikel 3 gäller således inte i formell mening mellan enskilda privatpersoner. Den svenska hjälptexten utvidgar däremot tillämpningsområdet till att även gälla vid *alla åtgärder* som rör barn. Detta framgår av 1 § lag (2018:1197) om förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, som anger att barnkonventionens originaltexter ska gälla som svensk lag. Den engelska texten anger ordet *actions* medan den franska använder ordet *décisions*.

Till detta kommer att det finns en utbredd uppfattning att principen om barnets bästa medför att barnens intresse alltid ska väga tyngre än andra intressen. Artikel 3 och den svenska hjälptexten säger i stället att barnets bästa i första hand ska beaktas. Den engelska versionen lyder: *the best interest of the child shall be a primary consideration*, medan den franska anger att: *l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale*. Barnets bästa ska således beaktas men väger inte alltid tyngst. Som exempel kan nämnas Migrationsverket där tolkningen bedöms mot hänsyn till myndighetens verksamhetsmål och den reglerade invandringspolitiken.

Tolkning av barnkonventionen som svensk lag

Att barnkonventionen blivit svensk lag innebär ett förtydligande av att domstolar och rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer av den. Syftet med lagen är att synliggöra barnets rättigheter och är ett sätt att skapa en grund för ett barnrättsbaserat synsätt i all offentlig verksamhet. Konventionen blir här ett pedagogiskt verktyg och ett sammanhållet regelverk att förhålla sig till. Vidare framhåller regeringen att det främst handlar om att synsätt, kunskap, arbetssätt och tydlig styrning. (prop. 2017/18:186, sid. 74 f.).

Barnkonventionen framstår mer som principiell till sin karaktär och mindre som svensk lag. I förarbetena framhålls principerna i barnkonventionen, som kommer till uttryck i artiklarna 2, 3, 6 och 12, men specifika rättigheter lyser i stort med sin frånvaro (jfr a.a. sid. 84). För att domstolar och förvaltningsmyndigheter ska få förutsättningar att väga barnets rättigheter mot andra rättigheter eller lagbud, är det en fördel om detta värde är känt. Oklarheten förstärks av att regeringen, med hänvisning till Barnrättskommittén framhåller att vikten av barnkonventionen ska beaktas som en integrerad helhet, inte bara artikel för artikel, så att de mänskliga rättigheternas ömsesidiga beroende och odelbarhet respekteras (jfr a.a. sid. 84). Lagen framstår därmed mer som ett politiskt dokument, vilket styrks av regeringens förklaring att införandet av den nya lagen utgör en del av regeringens barnrättspolitik (a.a. sid. 61).

Eftersom begreppet barnets bästa enligt förarbetena inte kan specificeras en gång för alla, ska tolkningen av vilka rättigheter barnet har kopplas till det individuella barnet och barnets situation. Principen om barnets bästa måste ses som ett tillvägagångssätt i varje beslutsprocess där barn är berörda (a.a. sid. 96).

Utöver det anger regeringen att den är ovillig att lämna mer detaljerade hänvisningar till hur lagen ska tillämpas, bland annat avseende de olika artiklarnas eventuella direkta tillämplighet (self-executing) vid rättstillämpningen, eftersom detta skulle kunna hämma rättsutvecklingen och en dynamisk tolkning av barnkonventionen (jfr. a.a. sid. 89). I stället hänvisar regeringen till det folkrättsliga regelverket och tolkningen av dessa. Sådana tolkningsmetoder utgår från Wienkonventionen om traktaträtten, som anger att konventioner ska tolkas i god anda i enlighet med den gängse meningen av konventionens ändamål och syfte.

Sammanfattningsvis har regeringen överlämnat tolkningen av barnkonventionen till rättstillämpningen, utan att ange någon närmare vägledning utan i stället uppmanat rättstillämpningen att utifrån allmänna tolkningsgrunder tillämpa en dynamisk tolkning. Med dynamisk tolkning avses att tolkningen går utöver lagtextens formuleringar och som därmed skapar ny rätt.

Barnkonventionen och den sociala barnvården

Principerna om de mänskliga rättigheterna bygger på tanken att människan är utrustad med förnuft och att rättigheterna utgår från den enskilda individen. Detta har beskrivits som att rätten bor hos individen. När det gäller

myndigheternas förhållande till principen om barnets bästa, tenderar bedömningen i stället utgå från statens eller kommunens perspektiv. En vårdnadshavare uttryckte saken som att: ”man pratar mycket om barnets bästa men ingen tar barnets perspektiv.” För att sakliga omständigheter som rör det enskilda barnet ska kunna värderas i förhållande till de olika rättighetsintressena, är det nödvändigt att dessa omständigheter dokumenteras, värderas och analyseras.

Av artikel 5 barnkonventionen följer att konventionsstaterna ska respektera det ansvar och de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar och andra vårdnadshavare. En sådan utgångspunkt tenderar att hamna i skymundan då utgångspunkten för de sociala myndigheterna då det finns anledning anta att ett barn far illa, är att en förälder brister i sin omsorgsförmåga. Tolkningen av vad som är barnets bästa utgår då uteslutande från en föreställning hos myndigheten om vad den anser skulle vara det bästa för barnet. Det finns härmed risk att principen om barnets bästa medför att föräldrar granskas av tjänstemän och andra aktörer knutna till barnavården, för att säkerställa att föräldrarna lever upp till ett oartikulerat normkrav som ställs upp som definition för barnets bästa. Inte vad det enskilda barnet har för särskilda behov.

Enligt principerna för de mänskliga rättigheterna bör artikel 2 barnkonventionen förstås som att konventionsstaterna ska tillförsäkra varje barn de rättigheter som anges i konventionen utan att barn diskrimineras. Andra punkten anger att inget barn ska diskrimineras genom att deras föräldrar diskrimineras. Att diskriminering från myndigheternas sida ändå förekommer antyds med viss styrka av FN:s kommitté för barnets rättigheter.

37. The Committee is concerned at reported instances of arbitrary interference in the family life of Afro-Swedes and Africans and at the removal of children by social welfare authorities, as previously pointed out by the Working Group of Experts on People of African Descent after its visit to the State party (CRC/C/SWE/CO/5).

Barnets bästa, vårdnadshavarna och barnkonventionen

Ett barn är omyndigt och står som regel under föräldrarnas vårdnad. Den familjerättsliga regleringen formulerar därför ett förhållande där barnet, som har ett högt eller det högsta värdet enligt barnkonventionen, ändå har lägst status och är underställd föräldrarna. Vårdnadshavarna har ett juridiskt ansvar för barnet. Detta ansvar är kopplat till vissa begränsade befogenheter enligt 6 kap. 2 § föräldrabalken (FB). Av bestämmelsen framgår att den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov blir tillgodosedda. Vårdnadshavarna ska även svara för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter samt ska bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. I syfte att hindra att barnet orsakar skada för någon annan ska vårdnadshavaren vidare svara för att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas.

Det bör betonas att föräldrabalken är en familjerättslig reglering och bör inte blandas ihop med den förvaltningsrättsliga reglering som gäller på den sociala

barnavårdens område. I föräldrabalken framgår lagstiftarens förväntningar eller ambition för hur föräldrar ska agera för att barnens behov ska tillgodoses. De bör inte betraktas som samhällets minimikrav för att motivera ett tvångsomhändertagande. Om de schabloniserade kriterierna i 6 kap. 2 § föräldrabalken, så som *den tillsyn som behövs* eller *tillfredsställande försörjning och utbildning* skulle bli synonymt med rekvisiten i LVU, höjs kraven för föräldraskap till tveksamt höga nivåer. Främst eftersom rekvisiten så som *tillfredsställande* inte definierats utan avgöras från fall till fall. Något som skulle ligga i linje med regeringens ambition att införa en dynamisk tolkningsmetod i frågor som rör barn.

De sociala myndigheternas syn på frågan om föräldrars tillsyn är tillfredsställande, har kommit att uppfattas som synonym med frågan vad som är det bästa för barnet. Föräldrars omsorgsförmåga bedöms utifrån socialarbetarens subjektiva norm för hur en vårdnadshavare ska vara och agera. Beroende på utfallet av den bedömningen dras slutsatsen vad som är det bästa för barnet. Om föräldrarna bedöms ha en god omsorgsförmåga antas barnets bästa ha tillgodosetts men om föräldrarna bedöms ha bristande omsorgsförmåga antas barnets bästa inte ha garanterats.

Den rådande synen på relationen mellan vårdnadshavaren och deras barn präglas vidare av en överbetoning på barnets rättigheter i betydelsen rätt till skydd och stöd, samtidigt som det sker en underbetoning av barnets rättigheter i sin odelbara helhet där de grundläggande fri- och rättigheterna ingår. Detta hänger sannolikt samman med att bedömningen enligt det förra görs av myndigheter, medan den senare utgår från barnet självt.

Det kan även inträffa att barnets egen vilja tillåts få ett avgörande inflytande på ett sätt som inte är förenlig med barnkonventionen. Lagrådet har i yttrande rörande lagrådsremiss *om vissa kirurgiska ingrepp i könsorganen och ändring av det kön som framgår av folkbokföringen*, lyft fram familjens och barnets intressen i förhållande till statens. Lagrådet säger att barnets uppfattningar ska ges ändamålsenlig betydelse. I detta ligger att bestämmanderätten inte utövas av barnet självt, för annars finns ingen anledning att ange att dess uppfattning ska ges betydelse. Lagrådet säger vidare att även om barnkonventionen skulle tolkas i vid mening, ger den inte uttryck för en så ensidig förståelse av relationen mellan vårdnadshavare och deras barn (Lagrådet, utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-10-23).

Barnkonventionen och föräldrabalken 6 kap. 2 a §

Föräldrabalken behandlar primärt frågan om *fördelning* av vårdnad, boende och umgänge mellan två vårdnadshavare men ger i sig inte någon vidare vägledning om hur begreppet barnets bästa bör förstås. Trots detta är det inte ovanligt att strecksatserna i föräldrabalken används som utgångspunkter för bedömningen av barnets bästa hos de sociala myndigheterna.

6 kap. 2 a §, föräldrabalk (1949:381)

Barnets bästa skall vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och

umgänge.

Vid bedömning av vad som är bäst för barnet skall det fästas avseende särskilt vid

- risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa, och

- barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna.

Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.

Stadgandena klargör att föräldrar inte ska begå övergrepp mot sina barn, vilket snarare får betraktas som en självklarhet då detta redan kriminaliserats i brottsbalken. Däremot får anklagelser att den ena eller båda föräldrarna förgripit sig på barnet eller liknande påståenden, betydelse för socialtjänsten genom att dessa finns dokumenterade i rättsprocessen. En sådan dokumentation betraktas inte sällan som en dokumenterad risk för att barnet kan fara illa.

Enligt föräldrabalken ska vårdnadshavare se till att barnet inte far illa. Detta ansvar har särskilt drabbat kvinnor som lever i destruktiva relationer då kvinnan inte förmått hindra barnet att bevittna våld mot modern. Hon har då inte kunnat säkerställa att barnet annars inte far illa, varför barnet omhändertagits av myndigheterna. Detta även om hon separerat från mannen i fråga. Artikel 9 barnkonventionen tolkas då som att behörig myndighet i enlighet med lag bedömt att ett sådant åtskiljande från sin förälder är nödvändigt för barnets bästa.

Föräldrabalkens andra strecksats har i den sociala yrkesutövningen uppfattats som ett krav att föräldrarna ska samarbeta, både sinsemellan och med socialtjänsten. Kravet på samarbete har i vissa fall drivits så långt att den förälder som falskeligen anklagats för våldtäkt, tvingats samarbeta med den andra vårdnadshavaren. Med hänvisning till att den anmälade föräldern känner rädsla för den andra vårdnadshavaren har kvaliteten på samarbetet bedömts utifrån den ena vårdnadshavarens önskemål. Det framstår som oklart hur de sociala myndigheterna i dessa fall tolkat artikel 9, andra punkten barnkonventionen, om att alla berörda parter ska beredas möjlighet att delta i förfarandet och lägga fram sina synpunkter.

Då det saknar vedertagna metoder för att fastställa fakta eller risker i ärenden hos de sociala myndigheterna, har möjligheten att lämna in ogrundade anmälningar visat sig ge fördelar i bland annat vårdnadstvister. Anledningen till att den förfördelade vårdnadshavaren saknar möjlighet att få en saklig prövning av sin sak hänger samman med domstolens bundenhet till beslutsunderlaget i målet, det vill säga socialtjänstens utredning.

Den standardiserade slutsatsen i socialtjänstens utredningar att det fattade beslutet är i enlighet med barnets bästa framstår mer som en kvalitetsstämpel, och inte som ett resultat av en analys. Detta är även något som Barnrättsutredningen kan ha avsett då den framhåller att rättigheterna i barnkonventionen inte fått ett tillräckligt genomslag i beslutsprocesser som rör barn. Konventionen tycks snarare uppfattas som ett policy- eller

Barnets bästa enligt barnkonventionen

Närmare förklaring till hur begreppet barnets bästa bör förstås i relation till vårdnadshavare ges av barnkonventionen. För det fall att barnkonventionen betraktas utifrån sin helhet, det vill säga när de olika rättigheterna balanseras mot varandra, blir utfallet något annorlunda än det som vanligen framhålls av yrkesverksamma i det sociala arbetet. Redan i inledningen till barnkonventionen framgår att barnet har rätt till särskild omvårdnad och hjälp. Dessutom anges att familjen är den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för barnens utveckling och välfärd och bör ges nödvändigt skydd och bistånd så att den till fullo kan ta på sig sitt ansvar i samhället. Barnkonventionens värdegrund säger således att det är familjen och därmed i praktiken vårdnadshavarna som *i första hand* ska ges nödvändigt skydd och bistånd, för att de ska kunna få förutsättningar att säkerställa en naturlig miljö för barnets utveckling.

Visionen i barnkonventionen är att barnet ska kunna uppnå en fullständig och harmonisk utveckling av sin personlighet och bör därför växa upp i en familjemiljö omgiven av lycka, kärlek och förståelse. En sådan vision kan komma i konflikt med föreställningen att barn är värnlösa och utsatta. Visionen enligt barnkonventionen skulle i förlängningen kunna medföra att dagens fokus för domstolarnas prövning i omhändertagandemål, flyttas från att bedöma den juridiska tillåtligheten av åtgärden som sådan och i stället närmare granska de faktiska sakomständigheterna i familjen och pröva om ett omhändertagande är proportionerligt.

Det är knappast möjligt att läsa barnkonventionen utan en grundläggande förförståelse för hur familjen, barnet och samhället är tänkt att interagera i enlighet med den vision som de mänskliga rättigheterna lägger grunden för. Olika kortversionen riskerar att ytterligare bygga på de missförstånd som finns kring vad konventionen i själva verket säger. Rädda Barnens webbplats erbjuder på ett förtjänstfullt sätt möjlighet att jämföra en kort med en fullständig version (www.raddabarnen.se).

Kort version

Artikel 3

Barnets bästa ska alltid komma i första rummet.

Fullständig version

Artikel 3: Barnets bästa

1. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet.
2. Konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som ha lagligt ansvar för barnet, och

skall för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder.

3. Konventionsstaterna skall säkerställa att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för vård eller skydd av barn uppfyller av behöriga myndigheter fastställda normer, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal, och lämplighet samt behörig tillsyn.

Skillnaden mellan kortversionen och den fullständiga texten lämnar utrymme för att å ena sidan ange att föräldrarna är skyldiga att alltid sätta barnet i främsta rummet, till att staten genom de kommunala myndigheterna å den andra, ska ta hänsyn till familjens rättigheter och skyldigheter innan den agerar för att tillgodose barnets bästa.

På liknande sätt anges i artikel fem, den korta versionen, att föräldrarna har det yttersta ansvaret, medan den fullständiga versionen ger ett annat perspektiv. Där anges att det är föräldrarna som har *ledningen* och att konventionsstaterna skall respektera det ansvar och de rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrarna. Med uttrycket att respektera någons skyldigheter torde innebära en förståelse för de svårigheter som kan finnas med att uppfylla det ålagda ansvaret. Det är svårt att tolka den fullständiga texten på annat sätt än att konventionsstaterna menar att det är familjen som i första hand har tolkningsföreträdet för vad som ska anses som barnets bästa.

Principen om barnets bästa bör förstås som en inriktning för stat och kommun och innebär i första hand att statens ska agera för att stötta familjen. Detta innebär att staten har ett ansvar att ordna samhällsplaneringen på ett sådant sätt att sociala missförhållanden undanröjs, eftersom det primärt är sådana förhållanden som får till följd att familjer inte fungerar. Det handlar följaktligen om att säkerställa strukturella förutsättningar för ett värdigt liv, att skolorna har tillräcklig lärartäthet (artikel 3.3), att det finns en fungerande bostadsmarknad, (artikel 4) att det finns en arbetsmarknad som inte diskriminerar vissa kategorier människor (artikel 2.2) etc.

Barnkonventionen kan inte läsas ensamt utifrån artikel 3 och principen att barnets bästa alltid ska komma i främsta rummet, eftersom detta får till följd att sammanhanget går förlorat. Som sagts tidigare är principen om barnets bästa öppen för tolkning, men utgångspunkten måste ändå vara det som står i barnkonventionen. Det kan konstateras att texten anger att det är samhället och dess institutioner som har det yttersta ansvaret; inte föräldrarna.

Synen på barndom

Innan det är möjligt att gå in närmare på frågan vad som ska anses vara det bästa för barnet, är det nödvändigt att först klargöra synen på vad ett barn är och vad som kännetecknar en tillräckligt lycklig barndom. Formuleringen av frågan ger att barnet som arketyper och barndomen som sådan blir objekt, som betraktas i en kollektiv bemärkelse av vuxna. Svaret kan då inte heller bli särskilt precist.

Inledningsvis ska framhållas att diskussionen om barn i allmänhet och barns behov av skydd i synnerhet är mycket starkt värdeladdad, vilket många gånger hindrar en fördomsfri diskussion om de egentliga behov som barn har.

Anledningen är att definitionen av vad barn *egentligen* behöver är beroende av de utgångspunkter som tas i diskussionen. Den utgångspunkt som väljs är beroende av hur egna erfarenheter och drömmar projiceras på begreppet barndom. Det faktum att vuxna en gång varit barn kan vara en förutsättning för att förstå barn, men samtidigt ett hinder för en verklig förståelse för barnet i det enskilda fallet.

Utgångspunkten kan variera mellan den ena extremen att barndomen uppfattas som någonting i det närmaste heligt till den andra, möjligen med referens till de så kallade maskrosbarnen, att barn i alla tider farit mer eller mindre illa men att det har gått bra för dem i alla fall. Utifrån den ståndpunkt som väljs är det sedan nödvändigt att diskutera hur barn utvecklas, vad som är åldersadekvat beteenden och vad som ska uppfattas som risker och skador. Sådana frågor bör hanteras med varsamhet eftersom det kan vara besvärligt att säga vad som är en skada på kort eller lång sikt.

Som exempel kan nämnas att ett barns upplevelse av en skilsmässa kan uppfattas som en skada på den grunden att barnet tar på sig skulden för föräldrarnas separation. Skälet till att barnet gör detta kan bero på att om man inte själv är skyldig, saknas, utifrån ett psykologiskt perspektiv, möjligheter att påverka skeendet. Agerandet återfinns även hos personer som utsatts för brott, exempelvis rån, vilka tar på sig skulden och tänker att man inte ska gå just den vägen nästa gång för att därigenom kunna förhindra att det inträffade upprepas. Att barn tar på sig skulden skulle därmed kanske inte bara vara av ondo, utan även utgöra ett skydd. Däremot är det en annan sak att föräldrar som försvinner skapar ett tomrum hos barnet, som ger upphov till fantasier om föräldern och om anledningen till att denne försvann.

I grund och botten framstår det som om den rådande uppfattningen om barnet utgår från föreställningen att det är oskyldigt och sårbart, vilket ligger nära föreställningen om barndomen som heligt. Pär Alexandersson skriver i Ersta Sköndal Bräcke Högskola Arbetsrapportserie, *Socialtjänstens värdegrunder, Etik i förarbeten och lagar om fattigvård, socialvård och socialtjänst, sid. 209,*

Som nämns ovan har Erik Blennberger föreslagit en modell där socialpolitik och socialt arbete grundas på en generell konsekvensetik. I modellen begränsas eller modifieras konsekvensetiken av en princip som kräver att konsekvenserna för enskilda, särskilt sårbara personer alltid måste uppmärksammas oavsett konsekvenserna i stort. Barnperspektivet beskrivs av Blennberger som en del av en sådan "sårbarhetsobservans". Modellen är viktig för en förståelse av den värdestruktur som efter hand formats inom socialtjänsten, men det har gått några år sedan den togs fram.

En syn på barn som sårbara kan naturligtvis uppfattas som rimlig, men i kombination med föreställningar om att barn är sårbara *och utsatta*, tenderar den att leda fram till en alarmistisk världsbild. En sådan syn bär med sig en beredvillighet att föreställa sig vad som skulle kunna inträffa, utan att sådana föreställningar nödvändigtvis grundas på fakta. Detta illustreras av oron för att en vårdnadshavare *skulle kunna* vara benägen att missbruka droger och *skulle kunna* vara sexuellt överaktiv och att denna vårdnadshavare *skulle kunna* rikta sin sexualitet mot barnet. Utifrån en sådan föreställningsvärld är steget inte

långt till en fascination om barns utsatthet och något som närmast kan liknas vid ett frosseri i fantasier om barns lidande.

Historiskt har kritik mot socialtjänsten också besvarats med föreställningen att den sociala misären är omfattande, att klientelet är en besvärlig grupp och att mörkertalet är stort, varför socialtjänsten är i behov av ökade resurser.

I det sociala arbetet kan en alarmistisk världsbild ha kommit att förenas med en sådan *sårbarhetsobservans* som Erik Blennberger talar om, vilket kan ha resulterat i en särskild tolkning av det som benämns barnrättsperspektivet.

Synen på barnet - Barnperspektiven

I förarbetena till inkorporeringen av barnkonventionen anges att barnet ska betraktas som rättighetsbärare. I det ligger att barnperspektivet ska ges ett större utrymme. Ordet perspektiv betyder i korthet att man betraktar något från en viss position och det man betraktar utifrån det perspektivet blir den personens aspekt på saken som betraktas. För att byta perspektiv och därmed position är det nödvändigt att förflytta sig från det som man ursprungligen tagit som utgångspunkt. Begreppet barnperspektiv inrymmer främst tre olika perspektiv.

Barnets perspektiv – Innebär att man utgår från barnets egna föreställningar och ser saker och ting ur barnets perspektiv.

Barnperspektivet – Barnet betraktas utifrån de vuxnas perspektiv och att den vuxne, så långt det är möjligt, sätter sig in i barnets situation (*position*). En sådan ansats kräver empati, det vill säga förmågan att kliva in i någon annans skor, men även förmågan att kunna kliva ur dessa.

Barnrättsperspektivet – Barnet betraktas utifrån den juridiska konstruktionen, för att därigenom kunna förverkliga barnets rättigheter och principen om barnets bästa.

Kommittén mot barnmisshandel (*Barnmisshandel, Att förebygga och åtgärda*, SOU 2001:72) använder en något annan definition och utgår från *Det vuxna barnperspektivet*, *Samhällets barnperspektiv* och *Barnets eget barnperspektiv* (Sid. 93 f.). Barnrättsperspektivet är sannolikt att betrakta som en utlöpare av Samhällets barnperspektiv.

Om det är som Pär Alexandersson säger (a.a. sid. 209), att barnrättsperspektivet alltmer ersatt barnperspektivet i officiella texter, skulle det kunna tyda på att även det praktiska sociala arbetet alltmer kommit att närma sig barnrättsperspektivet. Vad detta i så fall skulle kunna innebära framstår som något oklart, men en tänkbar utveckling är att den enskilda socialarbetaren i ökad utsträckning hänvisar till lagar och regler för att motivera sitt agerande och inte i första hand söker motivet utifrån fakta i ärendet eller barnets eget perspektiv. Det kan vara detta som Lupita Svensson, lärare i juridik på socionomprogrammet i Lund, menar i intervjun *Lagstiftning och socialt arbete* (www.youtube.com) när hon talar om att socionomer mer positionerar sig i förhållande till lagstiftningen.

Principen om barnets bästa har i kommit till uttryck i lagstiftningen på socialtjänstens område, främst i socialtjänstlagen och LVU. Dessa lagar har

karaktären av ramlagar, vilket innebär att lagen endast ställer upp vissa avgränsande bestämmelser som bildar den yttre ramen för socialtjänstens verksamhet. Hela innehållet och därmed tillämpningen har därmed överlåtits åt den yrkesutövande socialarbetaren. Följden har blivit att lagstiftningen inte framstår som juridisk till sin karaktär utan präglas av föreställningar inom ramen för det sociala arbetet. Anledningen till att lagstiftaren valde att införa en ramlag och inte en mer konventionell utformning av lagtexten, är att det sociala arbetet har ansetts alltför komplicerad för att bli föremål för en rättslig reglering. Därigenom har lagstiftaren utgått från det sociala arbetet och förklarat att detta ska gälla som lag. Genom att den sociala yrkesutövningen i sig självt getts mandat att definiera när rekvisiten i lagen ska anses vara uppfyllda, har detta fått till följd att barnrättsperspektivet kommit att bli synonymt med den enskilda socialarbetarens föreställningar. Det paradoxala kan då inträffa att barnrättsperspektivet kan definiera ett rättsligt behov hos barnet, exempelvis behov av skydd, samtidigt som barnets rättigheter enligt barnkonventionen, så som rätten att få komma till tals enligt artikel 12, inte kan infrias. Detta eftersom barnets perspektiv är ett annat än barnrättsperspektivet.

Barnrättsutredningen pekar på att det ofta inte förs samtal med barn och att det många gånger inte motiveras varför så ej skett. I de fall barn får komma till tals handlar samtalen i många fall om något annat än vad som är av relevans för att få fram ett fullgott beslutsunderlag (Prop. 2017/18:186, Bilaga 1, *Sammanfattning av betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19)*, sid. 117).

Barnrättsperspektivet enligt barnkonventionen innebär att barnet betraktas som rättighetsbärare, vilket innebär att barnet är en egen självständig person och måste få komma till tals. Därigenom måste barnets perspektiv klargöras i beslutsprocessen. Barnrättsperspektivet i begränsad mening innebär att samhället betraktar barnet som ett objekt som har rättigheter, vilka staten, genom socialtjänsten, är satta att garantera.

FN:s kommitté för barnets rättigheter ser med oro att barnets rätt att komma till tals är otillräckligt genomförd i praktiken (*Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, CRC/C/SWE/CO/5*, punkten 19).

Barnets rätt till skydd

Barnkonventionen ger i sig självt inte barn någon rätt till skydd. Enligt artikel 3 åtar sig däremot konventionsstaterna att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd. För att barnet ska få ett sådant skydd som avses krävs ytterligare lagstiftning. Barnets principiella rätt till skydd har kommit att uppfattas som en skyldighet för socialtjänsten att enligt 1 kap. 2 § socialtjänstlagen, agera för barnets bästa. Bestämmelsen i 2 § LVU, ska av den anledningen uppfattas som ett krav, att vård ska beslutas när rekvisiten är uppfyllda. Barnets rätt till skydd är därmed framträdande i det sociala arbetet, men behöver för den sakens skull inte vara framträdande inom staten i stort. Det framstår i stället som om rätten till skydd endast är giltig inom det snäva sammanhang som socialtjänsten verkar inom och då främst till skydd mot hot i hemmet.

I de fall barn blir utsatta för våld eller kränkande särbehandling i förskolan och i

skolan är barnet och dess vårdnadshavare tvungna att förlita sig på den aktuella skolans eget arbete mot sådana beteenden. Frågan kan i slutändan bli aktuell för Skolverket att hantera. Om barnet råkar ut för hot och våld från andra barn och vuxna utomhus under fritiden, är det en fråga för polisen och rättsväsendet. Som exempel kan även nämnas migrationsområdet, där barns egna asylskäl endast i mycket begränsad utsträckning prövas i beslut om uppehållstillstånd (Prop. 2017/18:186, Bilaga 1, *Sammanfattning av betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19)*, sid. 117).

Barn är inte heller är garanterade rätten att ha någonstans att bo eller rätten att få äta sig mätta. Sådana rättigheter stipuleras i artikel 6.1 och 11.1, FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som antogs av FN 1966. Efter att Sverige ratificerade konventionen trädde den i kraft för Sveriges del 1967. Däremot innebar detta enligt den svenska dualistiska inställningen att konventionen endast gäller i folkrättslig mening på samma sätt som barnkonventionen innan inkorporeringen. Lagstiftaren har ännu inte implementera eller inkorporera denna konvention. Sverige har även valt att inte ratificera det tilläggsprotokoll som antogs av FN 2008, och som skulle ge enskilda i Sverige möjligheten att vända sig direkt till FN:s kommitté med individuella klagomål. Det kan därför inträffa att barnfamiljer vräks från sin bostad på grund av ekonomiska bekymmer, vilket kan leda till att barnens hemmiljö blir sådan att det kan äventyra barnets hälsa och utveckling.

FN:s kommitté för barnets rättigheter noterar med oro att hundratals barn 2013 uppges ha drabbats av vräkning, särskilt till följd av obetald förfallen hyra (*Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, CRC/C/SWE/CO/5*, punkten 47 d.)

Inkorporeringen av barnkonventionen i svensk rätt medför i princip inga egentliga rättigheter utöver de som framgår av traditionella rättighetsdokument. I stället handlar inkorporeringen om att lyfta fram barnet som en egen individ, som innehar rättigheter. Med betoning på de mänskliga rättigheternas ömsesidiga beroenden och samband ska framhållas att barnets rättigheter är nära knutet till familjens sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. För att förverkliga dessa rättigheter krävs ett omfattande fördelningspolitiskt arbete, vilket tenderar att underprioriteras i förhållande till andra dagspolitiska frågor. Med hänsyn taget till ett bredare perspektiv och de olika intressen som kan bli aktuella är det förståeligt att principen om barnets bästa inte en gång för alla givet utan är öppen för tolkningar (se SOU 2001:72, sid. 92).

I stället för en bredare ambition att förverkliga social trygghet har barnkonventionen från politiskt håll uppfattas som en ensidig rätt för barnet till skydd mot familjen. Inkorporeringen av barnkonventionen kan av den anledningen ha medfört att det skapats en dogm som inte får ifrågasättas och som legitimerar socialtjänstens föreställningar om vad som är det bästa för barnet. I stället för ett barnperspektiv som utgår från barnet, kan tolkningen av vad som är barnets bästa i huvudsak komma att ske utifrån en föreställning att föräldrarna inte uppfyller sitt juridiska ansvar. Det uppkommer därmed som regel ett spänningsfält mellan vårdnadshavarna och socialtjänsten där barnet

reduceras till ett objekt. Förhållandet kan illustreras av Karpmans dramatriangel (<https://karpmandramatriangle.com>).

Socialtjänsten och barnets bästa

Syftet med socialtjänstreformen var att bryta med tidigare tradition och omvandla socialtjänsten från en skrämmande auktoritär institution till en stödjande verksamhet där den enskilde skulle sättas i centrum. I enlighet med detta föreskriver socialtjänstlagens portalparagrafer hur socialtjänstens bör förhålla sig. Socialtjänstlagen stiftades 1982 och idag, trettioåttio år senare kan det utifrån erfarenheter hos klienter till socialtjänsten konstateras att lagstiftarens intentioner inte har infriats. Bidragande orsaker till detta kan vara att socialtjänstlagens portalparagrafer inte är tvingande och att det saknas verkningfulla instrument för styrning och kontroll.

I linje med visionen om socialtjänsten som en tjänande funktion, har det särskilt angivits att principen om barnets bästa ska uppmärksammas.

1 kap. 2 §, Socialtjänstlagen (2001:453)

Vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas.

Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande.

Med barn avses varje människa under 18 år

Eftersom barnkonventionen har inkorporeras, men inte FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, kan principen om barnets bästa i det sociala arbetet ha uppfattats i en snäv betydelse utifrån rekvisiten i föräldrabalken och LVU. Uppfattningen om vad begreppet barnets bästa innebär, kan därmed ha förflyttats från en större helhetssyn i betydelsen strävan att förhindra att barns hälsa och utveckling skadas, till att endast avse skydd mot övergrepp, främst i hemmet. Lagstiftaren har därmed blundat för att barns hälsa och utveckling kan riskeras genom att dess ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter inte förverkligas. Om barnets bästa uppfattas i en snäv betydelse skulle det kunna förklara varför det sociala arbetet inte har utvecklat metoder att analysera risker för barns hälsa och utveckling utifrån socioekonomiska missförhållanden.

Till skillnad från föreställningen att socialtjänsten gör bedömningar utifrån omständigheter i det enskilda fallet, framstår det som om arbetssättet i den sociala yrkespraktiken i stället är det omvända. Tillvägagångssättet medför att generella uttalanden i förarbeten, policydokument och andra riktlinjer appliceras på det som uppfattas vara förhållanden i det enskilda fallet. Agerandet legitimeras sedan genom hänvisning till den rättsliga regleringen och socialstyrelsens allmänna råd eller kunskapsstöd.

Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter (Prop. 2017/18:186) sid. 117

Trots att det finns uttryckliga bestämmelser om barnets bästa i svensk lagstiftning på tre av kartläggningsområdena är det vanligt att bedömningen inte tar sin utgångspunkt i det enskilda barnets situation. I stället bedöms barnets bästa utifrån generella uttalanden i förarbeten, policydokument och andra riktlinjer. Det går heller inte att utläsa vilka avvägningar och bedömningar som myndigheter gjort i de fall barnets intressen ska vägas mot andra intressen.

Den föreställning som myndigheten får efter appliceringen blir oftast utslagsgivande. Detta ska ställas mot vårdnadshavarnas uppfattning som normalt utgår från den egna erfarenheten av faktiska förhållanden i hemmet. Om vårdnadshavarnas uppfattning är att det inte finns sådana brister i hemmet som myndigheten för fram, bör denna uppfattning utredas. I annat fall finns risk att myndighetens föreställningar om hur sociala missförhållanden normalt är beskaffade inte har någon grund i faktiska omständigheter. Det väsentliga är således inte vad lagen anger, utan de kognitiva föreställningar som finns hos myndigheten.

Barnets bästa och rättssäkerheten

Åtgärden att omhänderta ett barn med stöd av LVU utgör ett kraftigt ingrepp i den personliga integriteten. Däremot betonas sällan denna omständighet i någon större utsträckning, eftersom omhändertagande av barn samtidigt anses vara nödvändig för att tillgodose barnets bästa.

I och med konstaterandet att ett ingripande utgör ett kraftigt ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna bör i stället leda fram till standpunkten att ingripandet måste vara rättssäkert. Frågan om rättssäkerhet måste beaktas för att åtgärden att omhänderta ett barn och därmed skydda barnet från föräldrarna, inte samtidigt ska utgöra ett rättsövergrepp.

I den allmänna diskussionen finns tydliga tendenser att begreppet rättssäkerhet uppfattas stå i motsatsförhållande till barnets bästa och av den anledningen bör avskaffas. Debattören Nina Rung har exempelvis på DN debatt den 13 mars 2020, med anledning av det döda barnet som i media fick namnet lilla hjärtat, fört fram uppfattningen att föräldrarätten behöver ses över för att förhindra att fler barn dör. Det framstår som oklart på vilket sätt detta skulle ske, men det förda resonemanget tyder på att omhändertaganden av barn inte bör inskränkas eller försvåras. Ingripandena presumeras därmed vara nödvändiga och motiverade i ett demokratiskt samhälle oaktat på vilket sätt ingripandena sker eller med vilka grunder.

Socialarbetaren utgår i enlighet med teser i yrket från en helhetssyn där barnet är sårbart och utsatt samt måste skyddas från föräldrarna. Det inträffar därför att föräldrarna, utifrån en mer objektiv materialistisk världsbild och med hänvisning till det övergripande rättighetsskyddet, ställer frågan på vilka grunder ingripandet gjorts. I denna kommunikation inträffar det som regel att parterna inte möts. Anledningen är ofta att de inte delar samma världsbild.

Det sociala arbetet är förankrat i en grundläggande oro för barnets hälsa och

framtida utveckling. Eftersom anledningen till oron närmast presumeras komma från hemmiljön inträffar det med viss regelbundenhet att vårdnadshavarnas omsorgsförmåga beskrivs med pejorativa uttryck. Som exempel används uttryck som att vårdnadshavarna saknar förmåga att mentalisera sina barn, att de inte förstår barnets behov, inte klarar av att gränssätta sina barn etc. Den mer eller mindre odefinierade oron tillsammans med beskrivningar av föräldrarnas omsorgsförmåga utgör ofta självständiga grunder för åtgärden. Detta hänger ihop med att det bärande rekvisitet i LVU är utformade som en risk, vilket behandlas nedan i redogörelsen för lagstiftningen.

Vårdnadshavarna å sin sida uppfattar många gånger grunderna för omhändertagandet som oklara. Trots detta är det knappast möjligt för vårdnadshavarna att ifrågasätta åtgärden. Den vårdnadshavare som hänvisar till grundläggande rättssäkerhetskrav ger samtidigt uttryck för kritik mot myndighetens agerande, vilket myndigheten som regel uppfattar som bristande samarbetsvilja. Eftersom frågan om omhändertagande av ett barn fyllts med en stark etisk och moralisk laddning, belastas vårdnadshavarna av myndighetens och domstolens misstanke om att de inte har barnets bästa för ögonen.

Frågan om barnets och föräldrarnas rättssäkerhet har därmed förvandlats från en rättslig fråga till att bli en fråga om psykologi, fördomar, värderingar och den sociala yrkesutövningens förhållningssätt till lagen.

Kap. 6 – Socialarbetaren och lagen

Det är mycket vanligt att tjänstemän i allmänhet uppfattar lagtext i en konkret mening och i det avseendet skiljer sig inte socialarbetaren. I och med en konkret förståelse för det juridiska regelverket, framstår juridiken mer som *handlingsregler* på en verksamhetsteknisk nivå. Lagar och regler blir därmed direktiv som talar om för tjänstemannen hur denne ska agera och som inte lämnar utrymme för någon problematisering kring tillämpningen. Begreppet tillämpning av lag bär också något av detta med sig eftersom tillämpningen mer ter sig som användandet av rättsregler som verktyg.

Mot en konkret verksamhetsteknisk tillämpning av lag kan ställas juridikens principiella struktur i form av rättigheter och rättssäkerhet. Utifrån ett mer principiellt perspektiv skulle enskilda lagar, så som LVU, inte fungera som handlingsdirektiv utan som en utgångspunkt för ett resonemang. Skillnaden ligger däri att ett barnomhändertagande inte sker enkom för att rekvisiten av myndigheten anses uppfyllda, utan först efter att fakta har granskats och barnets, vårdnadshavarnas och samhällets intressen har vägts samman. Det rör sig följaktligen om en distinktion mellan den *subjektiva lagtolkningen*, att lagen och lagens förarbeten ger svaret och den *objektiva lagtolkningen*, att svaret ges efter ett resonemang utifrån fakta i ärendet och de övergripande rättsprinciperna.

Lagen, professionen och vetenskapen

Lagens karaktär är auktoritär och för en jurist är lagen absolut i den meningen att det är lagen som är styrande för hur juristen tänker och agerar. Den nordiska rättsordningen är även utpräglad rättspositivistisk, vilket innebär att juristen tränats i att söka svaret i lagen och olika förarbeten till lagen. Resonemang utifrån principer är således atypiskt för den svenska juridiken. Följden har blivit att det är förarbeten i allmänhet och domstolarnas avgöranden i synnerhet, som ger juridiken dess rätta innehåll.

Den svenska juristens förhållningssätt leder vidare fram till att den enskilda tjänstemannen indirekt uppmanas att *inte* problematisera eller resonera kring de olika lagreglerna. Det är tillräckligt att lagen ger tillåtelse till ett visst agerande. För en tjänsteman är det som regel yrket eller professionen som utgör den huvudsakliga referenspunkten och inte juridiken. Rätten, eller juridiken i vid mening, blir därmed inte styrande eller normerande utan något som ska fungera utifrån de önskemål som yrket ställer upp. Bestämmelserna i socialtjänstlagen och LVU framstår därmed inte som en styrande normerande reglering, utan mer som en legitimerande struktur.

Till saken hör att en tillämpning av lagens bokstav inte kräver någon egentlig förståelse för det juridiska sammanhanget. Detta hänger samman med att tjänstemän som regel utför sin syssla, exempelvis genomför en utredare en

utredning och en handläggare handlägger. Mer sällan betraktas utredningen eller handläggningen av ett ärende som en tillämpning av förvaltningsrättsliga bestämmelser. Lagen representerar i stället de rutiner som tillämpas då tjänstemannen utför sitt dagliga arbete, ett förhållande som möjligen skulle kunna förklara tjänstemäns förkärlek för handböcker, checklistor och lathundar. Genom att följa en schematisk rutin med hänvisning till relevant bestämmelser, ges intrycket att tillämpningen även innefattar en förvaltningsrättslig bedömning. Vad gäller det sociala arbetet kan det vara så att behovet av rutin fylls av socialstyrelsens metodstöd BBIC. Det är i annat fall svårt att se anledningen till att utredningstext under respektive rubrik i BBIC, många gånger saknar samband med rubrikens lydelse. Tillämpningen av en rutin medför en lättnad från bördan att tänka. Rutinen enligt BBIC kan därför innebära att antaganden och föreställningar inom ramen för det sociala arbetet, så som anknytningsteori och normaliseringsprocesser, på ett mekaniskt sätt kan föras in i en dokumentationsmall.

Arbets sättet möjliggörs av att den offentliga förvaltningen i allmänhet och det sociala arbetet i synnerhet, inte har antagit ett grundläggande vetenskapligt förhållningssätt. Det har därför uppstått en dikotomi eller motsatsförhållande mellan vetenskap i egentlig mening å den ena sidan och de två närmast synonyma områdena juridik och den sociala yrkesutövningen å den andra.

Vetenskap och juridik

Med vetenskap i egentlig mening ska i grund och botten förstås som naturvetenskap. Den grundläggande tanken med vetenskap är strävan efter hur vi ska kunna vinna kunskap om verkligheten. I antikens Grekland var vetenskap synonymt med matematik, eftersom det var enligt den tidens uppfattning den enda tillgängliga metoden för hur människan skulle kunna vinna kunskap om verkligheten. Vetenskapen kännetecknas därför av strävan efter att finna tillförlitliga metoder, med vilka det är möjligt att betrakta, mäta och undersöka verkligheten.

Utifrån det grundläggande naturvetenskapliga betraktelsesättet har de olika samhällsvetenskaperna utvecklats, så som sociologi och pedagogik. Samhällsvetenskapernas förhållande till naturvetenskaperna skulle förenklat kunna beskrivas som en skillnad mellan användandet av metoder att beskriva och mäta och metoder för att undersöka för att förstå. Skillnaden motiveras av att samhällsvetenskaperna utgår från samhället och människorna medan naturvetenskaperna utgår från ting i naturen.

Juridiken eller rättsvetenskapen kan utifrån ett strikt vetenskapligt perspektiv inte betecknas som en vetenskap. Detta eftersom juridiken utgör en konstruktion av verkligheten. Följaktligen undersöker vetenskapsmannen verkligheten, medan rättsvetenskapsmannen undersöker den av människan skapade rättsliga konstruktionen för att finna rättens innersta väsen. Rättsvetenskapen syftar inte heller till att vinna kunskap om verkligheten utan ligger i stället till grund för, eller i vart fall utgör en legitimerande funktion, för den rättsliga regleringen i samhället. Eftersom grundlagen anger att den offentliga makten utövas under

lagarna, har den juridiska konstruktionen av samhället blivit bestämmande framför vetenskapliga rön om hur människor och samhällen i realiteten fungerar. Juridik utgör därmed endast en aspekt av den politiska makten med syftet att skapa stabilitet och förutsägbarhet.

Juridik och makt

För att makt ska kunna anses legitim måste den kunna härledas till ett legitimt ursprung som ger makthavaren en rätt att härska. Lagar har historiskt härlett sin legitimitet från en gudomlig ordning. Som exempel kan nämnas att fram till år 1812 benämndes härskaren, Konung av Guds nåde. Förhållandet är inte unikt för Sverige.

Samuel Tomei, Makten – Symboler och myter, Les Éditions du Palais, sid. 13

Det ankommer på den som innehade makten, Rex, att härleda makten till ett heligt ursprung – Rex döljer den dubbla idén om myndighet, som gav oss ordet ”kung”, och i en rak linje orden ”rätt” eller ”regel”. Ledaren var därför den som fastställde gränserna, vilka sanktionerades av Terminus, gränsguden.

Samuel Tomei, Le Pouvoir – Symboles et mythes, Les Éditions du Palais, sid. 13

Il revint à celui qui disposait du pouvoir, le rex, de tracer l'enceinte sacrée – rex recèle la double idée d'autorité, qui a donné le mot ”roi”, et de ligne droite, d'où viennent les mots ”rectitude” ou ”règle”. Le chef était donc celui qui fixait les limites, gardées par Terminus, dieu des bornes.

Juridikens religiösa karaktär är lika lång som civilisationens historia, men får en mer gedigen utformning i antikens Rom. Finn Jor beskriver i *Idéerna som skapade Europa* (LT:s förlag, Stockholm, Halmstad 1970), sid. 64 ff. karaktärsdragen för en rättsstat och den historiska bakgrunden till denna. Ursprungligen tänkte man sig att de grundläggande principerna för lagstiftningen utgick från att en pakt hade ingåtts mellan gudar och människor och att båda parterna måste hålla sina förpliktelser. Det juridiska drag som utmärker så mycket av den romerska kulturen kan gott och väl ha sin upprinnelse i en pedantisk efterlevnad av de religiösa plikterna.

Som exempel kan nämnas beskrivningen av när ämbetsmannen skulle företa en husrannsakan. Denna rannsakan föregicks i särskilt högtidliga former. Den rannsakande ikläddes endast ett höftkläde och med en skål i handen. Kanske var det fråga om en gammal offerritual. En liknande procedur förekom i en lång rad indogermanska rättsordningar (Ditlev Tamm, *Romersk rätt och europeisk rättsutveckling*, Nerenius & Santéus förlag, 2^{ia} uppl. Stockholm 1998, sid. 182).

Föreställningen om juridik som en religiös plikt att utföra ritualerna på ett felfritt sätt, för med sig en övertygelse om att även åtgärden är riktig. Om ritualen däremot skulle utföras på ett felaktigt sätt skulle vi idag kalla det formfel. Genom att hänvisa till lag är det därmed möjligt för myndigheter att legitimera sitt agerande med en i det närmaste gudomlig rätt.

Den rituella domstolsprocessen

Det är möjligt att betrakta domstolsprocessen som en religiös ritual. Även om det inte finns någon allmänt vedertagen definition på vad religion är, kan sägas att de alla har det gemensamt att de behandlar större existentiella frågor. Ordet religion betyder att återknyta eller att återskapa. Det som återskapas är kontakten med vårt ursprung, vilket innebär att vi även får en förankring i nuet. En religiös människa försöker förstå, kontrollera och leva i enlighet med det som uppfattas som heligt. Detta sker genom ceremonier och olika ritualer. Det är möjligt att betrakta domstolsprocessen som en sådan ritual.

Under ordet *ritual* i Sociologiskt lexikon (Brante m.fl., Natur och kultur1: a utg. 2001) framhålls att ritualer oftast är religiöst präglade men återfinns även inom kategorin världsligt, vardagligt beteende. Durkheim såg ritualen som det kitt som håller samhället samman, ett slags skapare av social solidaritet. Ritualen innefattade för Durkheim beteenden som visar på vördnad och respekt för det heliga, ämnat att bekräfta detsamma. I Marx tolkning av ritual tjänar den till att överföra ett falskt medvetande.

Enligt Samuel Tomei, *Le Pouvoir – Symboles et mythes*, sid. 61 och 75, härstammar ordet ritual från sankrit rita och betyder ordning. En ritual är enligt honom en gemensam källa för regler som skapar ordning. Genom att upprepa ritualen förnyas medvetenheten om det heliga ursprunget, varför det är det repetitiva utövandet som ger dess effekt

Domstolsprocessen genomförs enligt en fastställd ordning, där parterna normalt placeras på en lägre nivå än domarna och deras blickar är därför riktade upp mot domstolen. Genom sin talan försöker parterna vinna lagens gillande medan domarna under processen normalt är outgrundligt tysta och yppar inte hur den uppfattar parternas talan. Beträktat som en religiös ritual infinner sig bilden av tillbedjare som genom böner försöker påverka en himmelsk makt. När domen sedermera presenteras har vinnande parten uppnått frälsning.

Det sociala arbetets juridiska legitimitet

I och med att den sociala barnavården styrs av lagar och regler har det medfört att socialtjänstens verksamhet i hög utsträckning kommit att präglas av en atmosfär där juridiken är påtagligt närvarande. Lagar och regler utgör här den referensram som myndigheten hänvisar till då den ska förklara eller motivera en åtgärd. Denna referensram tenderar att uppfattas som en *etisk* juridisk referens till det som görs, vilket medför att juridiken inte bara ger det formella stödet för agerandet, utan även en etisk moralisk *rätt* att agera på det sätt som sker. Kritik bemöts inte sällan med just en sådan referens, det vill säga att myndigheten är skyldiga att följa lagar och regler och att myndigheten agerat med stöd av dessa regler. Med hänvisning till gällande bestämmelser som sekretess, motiveras åtgärderna mer sällan utifrån analyser och överväganden som bottnar i det sociala arbetet.

Trots den juridiska förankringen framstår juridiken samtidigt som i hög grad frånvarande. Juridiken antas vara mer formalistisk medan det sociala arbetet är

av en annan karaktär. I det dagliga arbetet utgår socialarbetaren vanligen från vad denne känner till om sociala förhållanden och de handläggningsrutiner som finns på arbetsplatsen, utan att detta kopplas till begreppet lagtillämpning. Det är i stället rutinerna som utgör garantin för att handläggningen är korrekt.

Förhållningssättet får anses vara korrekt eftersom det är det sociala arbetet som utgör grunden för den juridiska regleringen. Den rättsliga regleringen inskränks därmed till att sätta upp de yttre ramarna medan hela innehållet utformats av yrkesutövningen. Därigenom saknas incitament för det sociala arbetet att anpassa arbetet till en övergripande rättslig struktur, så som formell rättssäkerhet, utan lagstiftaren har i stället gett yrkesutövningen mandat att definiera vad som ska anses vara rätt.

Juridifiering av det sociala arbetet

Det är den rättsliga regleringen och främst LVU som ger stöd för de sociala myndigheternas åtgärder i samband med omhändertagande av barn. Lagen utgör här inte bara en reglering av socialtjänstens uppgift, det vill säga att den ska presentera ett förslag till beslut för socialnämnden, utan utgör även en konstruktion av verkligheten. Som exempel kan nämnas att socialtjänsten enligt LVU har i uppdrag att erbjuda vård. Eftersom de sociala myndigheterna ska erbjuda vård medför det att de åtgärder som myndigheten vidtar även definieras som stödande vårdåtgärder. Detta oavsett hur dessa åtgärder uppfattas av de som är berörda i ärendet eller vilka följer åtgärderna får. Lagen blir därmed inte bara något att förhålla sig till, utan formulerar även begreppen för hur verkligheten definieras.

Den rättsliga regleringen och föreställningar om vad denna reglering innebär kan inte hållas åtskild från den faktiska yrkesutövningen. Socialtjänsten är satt att stödja, hjälpa och erbjuda vård, vilket ska realiseras genom myndighetens dagliga verksamhet. En myndighets verksamhetsmål utgör samtidigt en egen etisk norm som myndigheten företräder och som i teorin måste vara förenlig med den rättsliga regleringen. Eftersom alla människor vill göra rätt är det oundvikligt att den enskilda tjänstemannen arbetar med ett personligt etiskt och moraliskt engagemang. Den medarbetare som inte känner ett sådant etiskt engagemang riskerar att uppleva arbetet som meningslöst. En känsla av meningslöshet kan uppstå i de fall då olika omständigheter hindrar den enskilda socialarbetaren att arbeta i enlighet med sitt engagemang, det vill säga när arbetets utformning hindrar den anställde från att göra vad denne uppfattar som rätt.

Ett högt engagemang kan även leda till att kritik bemöts med något som kan liknas vid indignation, vilket bottnar i föreställningen att den som riktar kritik ifrågasätter socialarbetarens goda intentioner. Det är sällan som denna etiska och moraliska laddade dimension ifrågasätts, vilket har medfört att det även är ovanligt att bakomliggande faktorer diskuteras, det vill säga vilka föreställningar som styr myndighetens agerande i en given situation.

Det känslomässiga eller etiska incitamentet för den sociala barnvården är att barn uppfattas som sårbara och måste skyddas från att fara illa. Eftersom barn

enligt föräldrabalken är underställda sina vårdnadshavare ligger slutsatsen nära till hands att socialarbetarens uppdrag är att skydda barnet från sina föräldrar. Därigenom ger lagen ett juridiskt och etiskt rättfärdigande för den *föreställning* som skapas inom ramen för det sociala arbetet. Tolkningen av lagen kan därför bli att den uppmanar socialarbetaren att vara misstänksam mot föräldrar, eftersom det är dessa som utgör hotet mot barnets hälsa och utveckling. Rättsliga bestämmelser som anger att insatserna ska präglas av respekt för den unges människovärde och integritet, kommer därmed att tolkas i enlighet med den föreställning som skapats på arbetsplatsen. Om föreställningen ger att barnet måste omhändertas för att skyddas mot föräldrarna, tillåter inte föreställningen att denna åtgärd i stället skulle kunna innebära en kränkning av barnets människovärde och integritet.

Det som händer när det sociala arbetet kombineras med juridik är följaktligen att först utgår de sociala myndigheterna från det som yrket kommit fram till är det rätta sättet att agera på. Sedan tolkas detta som synonymt med vad lagstiftaren avsett med lagen. Den juridiska konstruktionen ger vidare den enskilda socialarbetaren något som kan liknas vid en tolkningsrätt, både över den sociala frågan men även den rättsliga. En sådan uppfattning får även stöd av socialstyrelsens handbok för socialtjänsten. Som exempel anges att vad som är det bästa för barnet är en bedömning i varje enskild situation (a.a. sid. 26). Eftersom lagen inte närmare definierar vad som är barnets bästa framstår socialarbetarens bedömning i en given situation som omöjlig att ifrågasätta. I vart fall utifrån den juridiska strukturen.

Den sociala yrkesutövningen - rätt och legalitet

Det finns tecken som tyder på att socialtjänsten värderar sitt uppdrag framför immateriella visioner så som saklighet och opartiskhet. Som exempel kan nämnas frågan om sociala problem till följd av psykisk ohälsa. Regeringsrättens avgörande den 3 mars 2010 (mål nr 8480-08) antyder att det finns en alternativ verksamhet hos socialtjänsten där den aktivt och medvetet kringgår de legala förutsättningarna för verksamheten för att tillgodose allmänna samhällsintressen. Regeringsrätten skriver att

Barnpsykiatrikommittén konstaterade att det råder stor rättsosäkerhet för de ungdomar som inte uppfyller förutsättningarna för att beredas vård inom socialtjänsten på grund av sitt beteende men som samtidigt inte heller uppfyller kravet på psykisk störning enligt LPT. Kommittén påpekade att många av dessa ungdomar har ett stort vårdbehov men att psykiska problem inte utgör grund för ingripande med stöd av 3 § LVU. Socialtjänsten tvingas därför ibland söka brister i den unges hemmiljö för att kunna bereda den unge vård. Kommittén efterlyste en översyn av gränserna för när vård ska beredas den unge med stöd av LVU respektive LPT (SOU 1998.31 s. 216).

I det aktuella fallet kom domstolen fram till att beteende som närmast kan betraktas som symptom på en psykisk störning inte utgör ett sådant socialt nedbrytande beteende som avses i 3 § LVU. Däremot anges inte i domskälen hur domstolen hade resonerat om socialnämnden i stället hade utformat talan som att vårdnadshavarna hade en bristande omsorgsförmåga eftersom de inte hade förmåga att hantera den unges beteende. Frågan är inte oviktig eftersom

det med viss regelbundenhet inträffar att föräldrar begränsat den unges kontakter med omvärlden eftersom den unges neuropsykiatriska funktionshinder medfört svårigheter att hantera sådana kontakter. Socialtjänsten har då bedömt att det funnits brister i hemmiljön eftersom föräldrarna begränsat den unges frihet.

Rättighetsrelativism

Legalitetsprincipen bygger på en värdering att lagen är viktig och måste följas. Motiveringen var att staten, sedan Hobbes och Lockes teorier ansågs vara opålitlig och nyckfull. Mill menade på i hans arbete *Om Frihet*, att staten, som beskrevs som en best, måste fjättras. Detta kunde endast ske genom att staten var bunden av sin egen lag. Legalitetsprincipen för därför med sig att lagen prioriteras högre än andra värden, så som myndigheternas verksamhetsmål. Den sociala yrkesutövningen domineras däremot av känslor, ideal, moral och andra mer immateriella värden. Socialtjänsten kan av den anledningen uppvisa någon som skulle kunna kallas en rättighetsrelativistisk syn.

Det framstår som besvärligt att identifiera den stora allmänhetens känsla för vad som är rätt och riktigt, det som domstolarna benämner *det allmänna rättsmedvetandet*. Det kan däremot vara rimligt att anta att de flesta människor anser att den så kallade oskuldspresumtionen ligger i linje med en sådan rättskänsla. Oskuldspresumtionen enligt artikel 6, punkten 2, Europakonventionen anger att alla ska betraktas som oskyldiga fram till dess skulden bevisats i domstol. Enligt ordalydelsen gäller detta endast den som anklagats för brott och omfattar inte vårdnadshavare som misstänks för vanvård.

Socialtjänsten företräder här ståndpunkten att barnets bästa ska sättas i främsta rummet och misstanken att någon skulle kunna kränka barnet tas som intäkt för att vidta långtgående åtgärder. Detta blir möjligen tydligast i de fall då någon först misstänks för ett grovt brott, så som i det så kallade Karim-fallet. Karim misstänktes för att bestialiskt ha mördat sin sambo och tillika modern till deras gemensamma barn. Han korsförhöordes av polis med en suggestiv förhörsmetod och erkände så småningom brottet. Efter att ytterligare ett mord hade begåtts kom Polis och åklagare fram till att Karim var oskyldig och den riktiga gärningsmannen var en person som hade bott i samma fosterfamilj som modern, således moderns styvbror. Även om Karim därmed frikändes i brottmålet ansåg socialtjänsten i Gävle att Karim brast i omvårdnaden om de båda barnen och fick därför inte återse barnen förrän flera år senare.

Den springande punkten utgörs av det förhållandet att oskuldspresumtionen förutsätter att anklagelser om brott ska kunna bevisas, medan misstankar om vanvård och oro för ett barns framtid i sig självt motiverar ingripanden. Det relativa i tolkning av rättigheter kan härledas från en stark betoning av en subjektiv oro.

Det sociala yrkets tolkning av rekvisit

Barnkonventionens princip om barnets bästa intar en mycket framträdande plats i det sociala arbetet, varför det kan vara av värde att närmare granska hur

principerna i barnkonventionen tolkas inom ramen för den sociala yrkesutövningen. Först ska noteras att barnkonventionen pekar ut vårdnadshavarna som den primära trygghetskällan för barnet, samtidigt som den öppnar upp för möjligheten att skilja barnet från föräldrarna om det är *nödvändigt*. Uttrycket *nödvändigt* kan i detta sammanhang uppfattas som att åtgärden att skilja barnet från föräldrarna måste ske för att tillgodose barnets bästa i en mer objektiv bemärkelse.

Artikel 9, p. 1 första meningen, Barnkonventionen

Konventionsstaterna skall säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då behöriga myndigheter, som är underställda rättslig överprövning, i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden, finner att ett sådant avskiljande är *nödvändigt* för barnets bästa.

Som jämförelse kan nämnas att den svenska lagstiftningen som reglerar de fall då barn får omhändertagas, har tagits fram för att underlätta omhändertagande när det råder missförhållanden i hemmet. Skälet för detta är att barnets rätt till skydd annars går förlorat. Av den anledningen framgår det av 2 § LVU att omhändertagande *ska* ske när det finns ett missförhållande, men det krävs i praktiken inte att omhändertagandet måste vara *nödvändigt*. I stället är det tillräckligt att det finns en *påtaglig risk* för att barnet far illa. Det krävs därför inte att risken har realiserats utan ett omhändertagande bygger enligt ordalydelsen på en riskbedömning. Uttrycket *nödvändigt* får i detta sammanhang uppfattas som att åtgärden är *nödvändig* eftersom principen om barnets bästa är oförenlig med förekomsten av påtagliga risker.

2 §, lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Vård skall beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en *påtaglig risk* för att den unges hälsa eller utveckling skadas.

Det ska noteras att varken socialstyrelsen eller någon annan myndighet har tagit fram en modell för hur en riskbedömning ska göras. I stället bygger riskbedömningen på den enskilda tjänstemannens erfarenhet av och oro för vad som skulle kunna inträffa. I socialtjänstens utredningar förs mycket sällan några resonemang eller överväganden på vilket sätt barnet riskerar sin hälsa eller utveckling, utan det är missförhållandet i sig självt som presumerar risken. Socialtjänstens utredning syftar därmed inte heller till skapa underlag för en risk- och konsekvensanalys, utan till att belägga eller verifiera att det föreligger ett missförhållande. Genom att den oro som finns hos tjänstemannen även utgör en referens för hur tjänstemannen tar emot information och väger värdet av densamma, förs som regel inte några resonemang kring alternativa förklaringar. De missförhållanden som beskrivs behöver därför inte heller föreligga i verkligheten. Det förefaller följaktligen som om det metodval som presenteras i LVU, det vill säga att ett omhändertagande ska ske, har fått avgöra den grundläggande frågan om ett omhändertagande är *nödvändigt*.

LVU – En skyddslag

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) föregicks av regeringens proposition 1989/90:28, *Vård i vissa fall av barn och ungdomar*. Därefter har Socialstyrelsen utfärdat de allmänna råden SOSFS 1997:15, *Tillämpningen av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga*. Lagen ihop med förarbetena anger tydligt att grunden är att vården i huvudsak ska ske på frivillig väg så långt detta är möjligt. Däremot framhåller socialstyrelsen att socialnämnden enligt 12 § socialtjänstlagen har ett särskilt ansvar för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Den bakomliggande tanken är att när samhället inte kan genomföra behövlig vård i samförstånd med vårdnadshavaren och den unge, måste det finnas en möjlighet att använda tvång för att förhindra en ogynnsam utveckling hos den unge eller att tillgodose den unges behov av skydd.

För att samhället ska kunna uppfylla sin skyldighet att tillgodose barns och ungdomars behov har lagstiftaren infört LVU som ett komplement till socialtjänstlagen. LVU är därmed att anse som en kompletterande *skyddslag* och socialnämnden har inte bara en befogenhet att ingripa, utan även en skyldighet då förutsättningar i LVU är uppfyllda. Av samma anledning förutsätter inte LVU att frivilliga insatser först har prövats.

LVU utgör däremot inte någon reglering kring hur motstående intressen ska hanteras, exempelvis barnets intresse av skydd mot samhällets ingripanden, familjens intresse att lämnas ifred och samhällets intresse av att ingripa till barnets skydd. Reglerna kan i stället betraktas som ett flödesschema som i sig självt inte innefattar några egentliga bedömningar. Om A (den unge under 18 år) + B (förhållanden i hemmet) = C (omhändertagande).

Barnets bästa, behov och rättigheter

I den juridiska diskursen har det förts fram att LVU utgör ett nödvändigt verktyg för att skydda barnet. Samtidigt framhålls, nästan som i förbigående och som en självklarhet, att barnet har samma rättigheter som alla andra. När dessa två teser ställs mot varandra kan det konstateras att det sällan förs någon diskussion kring barnets intresse av att samhället *inte* ingriper, även om det skulle förekomma missförhållanden i hemmet. Anledningen till detta kan vara att inom juridiken i allmänhet och LVU i synnerhet, hanteras sådana frågor som en definitionsfråga. Frågan om barnet är i behov av skydd avgörs om det finns någon formulering i lag som talar om när barnet har ett sådant skydd och när dessa förutsättningar är uppfyllda. När rekvisiten är uppfyllda har samhället per definition avgjort att den unge är i behov av skydd, oavsett om detta skulle ligga i linje med barnets eget intresse. Det är således barnrättsperspektivet som anger att barnet har rätt till samhällets skydd mot sina vårdnadshavare. Frågan om barnet även har rättigheter gentemot staten hanteras inte i den sociala vårdlagstiftningen.

Barnrättsperspektivet anger att uttrycket barnets bästa är synonymt med samhällets uppfattning om vad som är barnets behov. I övertygelsen om att

barnet är i behov av skydd, tenderar närliggande frågor att försummas, så som att barnet även har rätt till en rättvis rättegång i enlighet med principerna om de mänskliga rättigheterna. Eftersom barnet får skydd och vård genom socialnämndens försorg, anses barnet inte lidit någon rättighetsförlust.

Det mycket svaga rättighetsskyddet för barn och vårdnadshavare skulle kunnat kompenseras genom att samhället ställer upp rigida krav för när den får ingripa till barnets skydd. Sådana kriterier skulle kunna väga upp den obalans som annars uppstår mellan den enskildes intresse att bli lämnad ifred och samhällets intresse att ingripa till barns skydd. Sådana rigida formkrav, så kallad formell rättvisa, har lagstiftaren avvisat med hänvisning till att ett sådant skydd skulle bli för stelt och hämma de sociala myndigheternas flexibilitet när de kommer i kontakt med barn som riskerar att fara illa.

Kriterier för ingripande med stöd av LVU

Som sagts ovan är en förutsättning för ett barnomhändertagande att det ska föreligga en *påtaglig risk för skada*. I förarbetena till lagen prop. 1989/90:28 s. 62) uttalas följande i denna del.

En så allvarlig åtgärd som tvångsomhändertagande av unga bör inte få vidtas utan tungt vägande skäl. För ett ingripande med stöd av lagen måste därför enligt min mening krävas att det inte är frågan om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk att den unge utan om en klar och konkret risk för skada på den unges hälsa och utveckling.

Trots lagstiftarens försäkran att det rör sig om en allvarlig åtgärd, har begreppet påtaglig risk utvidgats till att röra sig i gränslandet mellan ofredande och ringa misshandel. I propositionen sägs det att ”redan ringa misshandel kan utgöra en påtaglig risk om det inte är fråga om en enstaka överilad handling. (prop. 1989/90:28 sid. 107). Utifrån denna skrivning kan konstateras att acceptansen för ett normalt beteende skärpts sedan tiden då lagen var tillåtet. Det som var accepterat på tidigt 60-tal kan idag ligga till grund för ett tvångsomhändertagande.

Till detta kommer att det numera inom socialtjänsten inte talas om misshandel utan om *våld*. Enligt information från de fyra Relationsvårdscentrum som finns i Stockholm stad, klargörs att med våld avses allt som skadar, smärftar, skrämmer eller kränker en annan person. Våld kan vara fysiskt, psykiskt, sexuellt, ekonomiskt eller handla om att ta kontroll över någon. Av informationen från Stockholm stad följer att ett vardagligt gräl inom familjen om ekonomi kan av socialtjänsten kategoriseras som våld.

Som autentiskt exempel kan nämnas en familj av utländsk härkomst, där kvinnan i familjen ville åka utomlands för att besöka sina föräldrar. Familjen var restförd hos Kronofogden och saknade ekonomiska medel varför mannen säger nej. Kvinnan vänder sig till socialtjänsten för att få ekonomiskt bistånd. Socialtjänsten finner då att mannen utövat ekonomiskt våld mot kvinnan.

Tydliga vårdbehov

I socialstyrelsens allmänna råd om hur LVU ska tillämpas (a.a. kap. 3 sid. 21), behandlas bland annat de så kallade *miljöfallen*, det vill säga misshandel, otillbörligt utnyttjande etc. i hemmet. Socialstyrelsen anger i denna del att det är den unges behov av vård som är relevant för frågan om den unge ska omhändertas med stöd av lagen; det ska föreligga *tydliga vårdbehov*.

Till sin ordalydelse framstår socialstyrelsens skrivning som svår att tillämpa i praktiken då vårdbehovet enligt LVU inte avser någon medicinskt inriktad behandling. I vart fall framstår metodvalet i LVU inte som en vårdåtgärd, utan bör möjligen förstås som behovet av en alternativ vårdnad. Eftersom omhändertagande inte syftar till att vårda barnet i egentlig mening, kan detta i stället ha fått till följd att vårdbehovet presumeras i de fall socialtjänsten känner oro för den unges hälsa och utveckling. Genom detta flyttas fokus från barnets behov av skydd och omvårdnad till socialarbetarens oro för vad som skulle kunna inträffa i hemmiljön, det vill säga risken för att den unges hälsa och utveckling skadas.

Utifrån det förhållandet att vårdbehovet utgår från LVU, som är en skyddslag, har syftet förskjutits från att vårda barnet till att skydda det. Risken för den framtida skadan för barnet definieras således utifrån nuvarande missförhållanden i hemmet, eftersom det är dessa missförhållanden som barnet ska skyddas från. Genom att risken därmed utgår från hur föräldrarna utformat vårdnaden för barnet, ligger det nära till hands att vårdbehovet uppfylls genom att barnets kontakter med föräldrarna upphör. Slutsatsen kan dras att barnets faktiska behov spelar en mycket liten roll. I stället handlar det om en presumtion, att barnet antas bli trygg genom att det flyttas till ett annat hem än det egna.

Även om rekvisitet påtaglig risk för skada hör till domstolens prövning för framtiden, det vill säga prövningen om det föreligger en risk för framtida skada, är det inte ovanligt att denna prövning sker samtidigt som prövningen av det föregående ledet, det vill säga om det föreligger missförhållanden i hemmet. Detta beror på att bedömningen av den framtida risken är beroende av missförhållandena i hemmet, således *att* det föreligger en risk och *att* den unge har ett vårdbehov *eftersom* det föreligger ett missförhållande. Genom detta har det inom det sociala arbetet inrättats en ordning som socialstyrelsen avråder från i sina allmänna råd, att det är inte är missförhållandet i sig som utgör grunden för ingripandet enligt LVU, utan de konsekvenser som dessa kan få för det enskilda barnets hälsa och utveckling på kort och lång sikt. (a.a. kap. 4 sid. 23).

En bidragande orsak till att en sådan praxis upprättats hör sannolikt samman med att det saknas såväl metoder som metodik inom det sociala arbetet att genomföra adekvata riskbedömningar. Avsaknaden av ett analytiskt och resonerande förhållningssätt i syfte att kunna prognostisera risker för framtiden, medför att det inte heller förekommer några sådana resonemang i socialtjänstens utredningar.

Påståendet att utredningarna inte innehåller adekvata resonemang om hur risken har bedömts, är besvärligt att belägga utan att offentliggöra socialtjänstens utredningar. Dessa skyddas av socialtjänstsekretessen enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Därigenom skyddas inte bara uppgift om enskilda personliga förhållanden utan även myndighetens handläggning.

Vård och vårdplaner

Av 4 § LVU framgår att en ansökan om vård bland annat ska innehålla en redogörelse för den vård som socialnämnden avser att anordna. Detta sker genom att en vårdplan ingår i utredningen. Ordet *vårdplan* leder tankarna till att det är fråga om en strukturerad planering som innehåller tänkta vårdåtgärder, fördelade över tid för att uppnå en vårdande effekt. I stället utgörs vårdplanen ofta av en rubrik med en kortfattad text, som anger att barnet ska placeras i ett alternativt hem.

Förfarandet kan vara begripligt eftersom uttrycket vård normalt förutsätter en sjukdom som patienten behöver hjälp med att hantera för att åter kunna bli frisk. Vård syftar således till att få bort något som är sjukt för att återställa patienten till ett ursprungligt friskt tillstånd. När det gäller vård enligt LVU är det barnet som är patient, vilket följer av uttrycket i 1 § LVU, *den som är under 18 år ska dock beredas vård enligt denna lag*. Sjukdomen som patienten vårdas för utgörs av missförhållandena i hemmet, såvida inte vården bereds med stöd av 3 §, de så kallade beteendefallen. Sjukdomen befinner sig således utanför barnet och vårdåtgärden att flytta barnet från den sjuka miljön påverkar som regel inte missförhållandena som sådana. För det fall att föräldrarna uppvisar bristande omsorgsförmåga finns det inget som tyder på att föräldrarna skulle öka sin omsorgsförmåga genom att den som omsorgen rör försvinner.

Eftersom åtgärden att omhänderta barnet saknar koppling till sjukdomen finns risk att omhändertagandet sker med den avsikten att det ska bestå över tid, eller i vart fall fram till dess barnet fyller 18 år. Av 21 § LVU framgår att socialnämnden ska besluta att vården ska upphöra, när vård med stöd av lagen inte längre behövs. Alternativt inträffar det med viss regelbundenhet att de sociala myndigheterna ställer upp krav i vårdplanen riktade mot föräldrarna, vilka de måste uppfylla för att få återse sitt barn. Enskilda som kommit i kontakt med socialtjänsten på detta sätt har gett uttryck för synen att deras barn hålls som gisslan för att socialtjänsten ska få möjlighet att uppfostra föräldrarna. Om de inte samarbetar kommer de aldrig få träffa sitt barn igen.

Som exempel kan nämnas en vårdplan som upprättas enligt metodstödet BBIC i Värmdö kommun, där en särskild rubrik anger: *Vad föräldrarna behöver uppfylla för att [Namn] ska kunna flytta hem*. Barnets behov har tidigare i utredningen definierats som att det behöver en lugn, trygg och förutsägbar miljö med stabila vuxna som kan stödja barnet i vardagssituationer, vara känslomässigt tillgängliga, ge åldersadekvat fysisk och psykisk omsorg och stimulans samt skydda barnet från psykiskt och fysiskt våld. Kraven på föräldrarna har formulerats som översiktliga rubriker, så som kunna vägleda och gränssätta barnet, kunna skilja mellan sina egna och barnets behov samt lyssna

av barnets känslomässiga behov, kunna härbärgera känslor etc. Av vårdplanen framgår inte hur föräldrarna ska kunna avgöra när de har nått upp till kraven.

Intrycket av socialtjänsten som en övervakande och uppfostrande auktoritär organisation vinner stöd av Eva Friis i artikeln *Socialtjänstlagens värdesystem. En analys av dess praktiska innebörd i sociala utredningar om barn*. Hon skriver (sid. 69) att utredningsarbetet normalt involverar olika insatser i såväl utredande som stödjande och behandlande syfte, till exempel placering på ett utredningshem. Föräldrarna får tidigt information – eller varnas – om att socialtjänsten har möjlighet att ingripa med ett omedelbart omhändertagande. Den analys som Friis genomfört visar att hjälpinsatserna har en kontrollerande och disciplinerande funktion. Övervakningen ombesörjes ofta av den personal som ska verkställa de av socialtjänsten beslutade insatserna och som rapporterar tillbaka till uppdragsgivaren under behandlingens gång. Till insatserna finns olika slags föreskrifter kopplade vilka föräldrarna måste följa för att inte den tidiga varningen ska övergå i ett faktiskt omhändertagande av barnet.

Eva Friis skriver vidare att analysen visar på likheter mellan dagens utredningspraktik och praktiken under den gamla ”tumskrivsmodellen”. Modellen bygger på värden som kan betecknas *paternalistiska*, i det att de legitimerar en ”överhetens kultur”, i vilken det antas att den ”vanliga människan” inte begriper vad som är bäst för henne själv, utan denna bedömning är en fråga för ”experter”.

Det är detta paternalistiska förhållningssätt som leder fram till klienters svårigheter i kontakten med socialtjänsten, bland annat vad gäller umgänge under omhändertaganden. Enligt 14 § LVU ska den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt möjligt tillgodoses. Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vård enligt lagen, får socialnämnden besluta hur umgänget ska utövas. Eftersom det är socialnämnden och inte socialarbetaren som avgör hur umgänget ska utövas, kan inte umgängestillfällen utan skäl dras in utan beslut av nämnden. Föräldrar som förväntat sig umgänge med sitt barn har uppmärksammat att det frekvent förekommer att umgängestillfällen blivit inställda på grund av att jourhemsfamiljen valt att resa bort, sjukdomsfall i jourhemsfamiljen, missförstånd i socialtjänstens schemaläggning etc. En vårdnadshavare framhåller att sådana plötsliga hinder för umgänge inträffar efter det att denne begärt att få ta del av handlingar, ställt frågor till socialarbetaren eller annars gett uttryck för frustration.

Samförstånd och samtycke

Enligt 1 § LVU, ska insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom i första hand göras i *samförstånd* med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare. En följdriktig tanke hade varit att socialtjänsten inte får tillgripa tvång innan alternativa lösningar på frivillig väg först har prövats och förkastats. Följden av ett sådant antagande skulle ha blivit att utredningen – innan beslut om tvångsåtgärder fattas – måste konstatera att de berörda *inte* är överens. Sådana resonemang presenteras sällan eller aldrig i socialtjänstens utredningar, vilket leder till slutsatsen att något sådant krav inte finns. I stället kan det vara så att

kravet på samförstånd är att anse som en ambition i linje med grundtanken att socialtjänsten ska utgöra en hjälpande och stödjande instans.

Ett samförstånd utgör en överenskommelse mellan minst två personer angående en gemensam fråga. Detta förutsätter att personerna möts på samma tanke- och idémässiga nivå på ett sätt som gör den andres tankar begripliga. När det gäller socialtjänstens verksamhet inför ett förestående ställningstagande om vård ska beslutas eller inte, bör i idealfallet samförstånd uppnås i alla relevanta delar, vilket även torde vara en förutsättning för att besluta om frivillig vård enligt socialtjänstlagen. Dessa delar utgörs främst av:

- Föreställningen kring hur verkligheten och familjeförhållandena är beskaffade
- Uppfattningen och formuleringen av vilket eller vilka eventuella problem som finns i familjen och karaktären av dessa problem
- Ståndpunkten att den valda lösningen är effektiv i förhållande till det problem som man gemensamt kommit fram till är problemet.

Vid ett bristande samförstånd kring den faktiska verkligheten och uppfattningen vad problemet består i, är det mindre sannolikt att ett samförstånd uppnås i fråga om metodvalet, det vill säga på vilket sätt problemet bäst bör lösas. Bristande samförstånd i socialtjänstens verksamhet beror ofta på att *värderingen* av behovet av insatsen skiljer sig åt, *eftersom* de olika aktörerna inte uppnått samförstånd kring de faktiska omständigheterna eller uppfattningen kring vad som är problemet. I dessa fall har de olika aktörerna inte någon gemensam utgångspunkt. I socialtjänstens utredningar visar sig detta oftast genom att föräldrarnas och socialtjänstens beskrivningar av problemet ter sig som två separata och fristående berättelser.

Det är när samförstånd inte uppnås som förutsättningarna för ett omhändertagande enligt 1 § andra stycket, och 2 – 3 §§ LVU, är uppfyllda, vilket visar sig i att vårdnadshavarna inte lämnar sitt *samtycke* till åtgärden. Om det skulle vara som så att socialarbetaren är av uppfattningen att ett omhändertagande är en god sak, ligger det inte heller i socialarbetarens intresse att nå samförstånd. Genom att presentera en förklaringsmodell utan förankring i vårdnadshavarnas föreställningsvärld, finns en risk att ett avstånd skapas mellan myndigheten och den enskilde. Genom att ett avstånd skapats, uppfylls ett av rekvisiten i LVU.

Enskilda som fått sina barn omhändertagna beskriver påfallande ofta socialtjänstens utredning som rena lögner. Under förutsättning att socialarbetaren vill att ett omhändertagande kommer till stånd, skulle det vara ändamålsenligt för denne att konstruera missförhållanden eftersom det då är mer troligt att vårdnadshavarna inte samtycker till vården.

Kap 7 Något om riskbedömning och beslutsprocessen

Det bärande rekviritet i LVU är att det finns en påtaglig risk att barnets hälsa och utveckling skadas. Av den anledningen kan det finnas ett värde i att närmare granska vad en risk är för något och hur en sådan risk kan identifieras och bedömas.

När det gäller riskbedömning eller riskanalys är det en vanlig uppfattning att det rör sig om en matematisk procedur där bedömningen är en produkt av sannolikhet för en oönskad händelse och konsekvensen av den. Den matematiska synen på riskanalysen ger vid handen att det är möjligt att beräkna risken och sätta ett fast värde på den, exempelvis att risken är 20 %. Det kan däremot vara besvärligt att omsätta ett matematiskt tal till upplevda risker i en myndighets verksamhet. Av den anledningen behandlas risk mer som en kombination av sannolikhet och konsekvens.

I myndigheternas verksamhet används begreppet risk i minst fyra olika betydelser.

- Risk som en oönskad potentiell händelse, exempelvis risk för ishalka
- Risk som en möjlighet till en oönskad händelse, exempelvis risk att halka
- Risk som orsak till en oönskad händelse, exempelvis rökning är en risk, för det kan orsaka cancer
- Risk som sannolikhet, exempelvis risken för cancer är en på 10 000

Exemplen är hämtade från artikeln *Risk – ett mångtydigt begrepp* av Barbro Johansson, som refererar till forskning genomförd av Max Boxholm med flera. Boxholm säger att en bättre överensstämmelse mellan definition och faktisk användning skulle innebära att myndigheternas kommunikation blir tydligare (<https://gri.handels.gu.se/aktuellt/nyheter/n//risk---ett-mangtydigt-begrepp.cid1544095>)

Som illustration av hur begreppet risk används i socialtjänstens utredningar kan nämnas citaten: ”Risker i familj och miljö är familjens ansträngda ekonomi”, ”Riskerna i [Namn] utveckling är att han har bevittnat och blivit utsatt för våld” och ”Riskerna i föräldrarnas förmåga är att pappa har utsatt barnet för psykiskt och fysiskt våld.” Begreppet risk används således som en redovisning av något förhållande som föreligger eller händelse som har förevarit och slår fast att detta utgör en risk framtiden. Begreppet används således i samma betydelse som att rökning är en risk eftersom det kan orsaka cancer. Skillnaden ligger däri att risken i socialtjänstens verksamhet betecknas som en konsekvens i sig självt. Våld är en risk, eftersom detta kan orsaka en risk.

Med ingångsvärdet att begreppet risk framstår som något diffust, uppstår frågan hur allvarlig eller stor risken måste vara för att motivera ett barnomhändertagande.

Påtaglig risk – risk eller inte

Rekvisitet *påtaglig* risk bör uppfattas som framträdande i betydelsen tydlig och konkret och inte i betydelsen stor eller allvarlig. Resonemangen i förarbetena till lagen rör i huvudsak vilka förhållanden som lagen avser att träffa, så som missförhållanden i hemmet, bristande omsorgsförmåga och socialt nedbrytande beteende. Enligt förarbetena ska det finnas konkreta omständigheter som talar för en risk för skada och att den har en sådan påverkan på barnets hälsa eller utveckling att barnet har ett tydligt vårdbehov (prop. 1989/90:28, s. 69f). Avsikten med rekvisitet har följaktligen inte varit att markera en risknivå, utan endast markera *att* om det föreligger en risk ska rekvisitet anses uppfyllt. Trots att risken för skada kopplas till ett tydligt vårdbehov, ska lagen inte uppfattas som en vårdlag, utan som en skyddslag där riskanalysen i själva verket är att anse som en skyddsbedömning.

Risken enligt 2 § LVU avser den unges framtida hälsa och utveckling. Det krävs därför inte att det finns en konstaterad skada, men risken för den framtida skadan måste vara *påtaglig*. Här bör relationen mellan risk och konsekvens belysas. Vid ett antagande är risken endast hypotetisk men konsekvensen kan vara logisk, klar och påtaglig. Om antagandet är att en vårdnadshavare dagligen slår sitt barn är den påtagliga – men fortfarande hypotetiska – konsekvensen att barnets hälsa, både fysiskt och psykiskt, skadas. Av den anledningen är det nödvändigt att förankra riskbedömningen i konkreta omständigheter, det vill säga objektivt observerbara fakta. Det är utifrån sådana konkreta omständigheter som det är möjligt att göra en analys för att kunna koppla ett missförhållande till en viss skada, det vill säga på vilket sätt påverkas barnet av förhållandet i fråga.

Lagen är avsedd att skydda barnets hälsa eller utveckling, vilket innefattar både den fysiska och psykiska utvecklingen. Av förarbetena framgår att även barnets *sociala utveckling* skyddas (prop. 1989/90:28, s. 107). Med social utveckling avses den känslomässiga och intellektuella utvecklingen. Vad gäller den psykiska utvecklingen kan frågan ställas vem som i själva verket bör inneha rätten att definiera en önskvärd utveckling för en människa. Enligt LVU har den enskilda socialarbetaren getts mandat att utifrån principen om barnets bästa definiera vad som är bäst för barnet. Detta bör ställas mot föräldrarnas rätt och barnets eget intresse att i mån av mognad själv bestämma över sitt liv. Det kan finnas en risk att de normer som gäller hos de sociala myndigheterna kan komma att ställas mot normer inom andra sammanslutningar eller grupper, så som Jehovas vittnen, romer, afro-svenskar etc. Därigenom finns risk att den av socialtjänsten *önskade* sociala utvecklingen ges företräde framför familjens och barnets sociala och kulturella sammanhang.

Den riskanalys eller skyddsbedömning som ska göras ska vara fri från subjektiva antaganden och ta sikte på risken för skada på barnet. Om

bedömningen ska kunna anses vara rättssäker bör det även krävas att den redovisar på vilket sätt risken – i betydelsen orsak till en oönskad konsekvens – har en skadlig påverkan på barnets hälsa eller utveckling. Först utifrån detta är det möjligt att konstatera om barnet har ett tydligt vårdbehov.

Psykologiska förutsättningar för bedömning av risk

Vid sidan om synen på riskanalysen som en matematisk process finns synen att riskbedömningen är en intuitiv mental process. Människan förstår verkligheten på två fundamentalt olika sätt, den ena kan benämnas som analytisk, abstrakt eller rationell, medan den andra intuitiv eller konkret. Paul Slovic med flera, redovisar dessa två system i en tabell men i stället för att använda begreppet intuitiv, används begreppet *Experiential System*, det vill säga ett erfarenhetsbaserat system (*Risk as Analysis and Risk as Feelings*, Risk Analysis, Vol 24, No 2, 2004).

Erfarenhetsbaserat System	Analytiskt System
Holistisk (Helhetssyn)	Analytisk
Känslösam; smärta och njutningsorienterad	Logisk: Förnuftsorienterad
Associativa kopplingar	Logiska kopplingar
Agerande baserat på tidigare erfarenheter	Agerande baserat på medveten bedömning av händelser
Kodning av verkligheten i konkreta bilder	Kodning av verkligheten i abstrakta symboler, ord och liknelser
Snabbare process inriktat mot omedelbart agerande/beslut	Långsammare process inriktat mot fördröjt agerande/beslut
Självupplevt giltigt: att erfara är att tro	Kräver berättigande genom logik och bevis/belägg

Uppdelningen är inte kontroversiell och överensstämmer med Daniel Kahnemans förklaringsmodell i boken *Tänka, Snabbt och långsamt*. Kahneman beskriver att människan har ett snabbt och ett långsamt system för att tänka. Det snabba är det vi använder huvudsakligen eftersom den är snabb och energieffektiv medan det långsamma kräver alltför mycket energi och används därför endast då vi behöver väl övervägda beslut. Kahnemans slutsats har beskrivits som att människan är en maskin som automatiskt drar förhastade slutsatser.

Bedömning av risk - Socialarbetarens tillvägagångssätt

Det sociala arbetet framhåller värdet av helhetssyn, vilket ligger i linje med en holistisk syn på verkligheten. Det finns i övrigt mycket som pekar på att de

värden som återfinns hos de sociala myndigheterna som regel är benägen att prioritera det snabba erfarenhetsstyrda systemet där associationer spelar större roll än analytiska överväganden. Som exempel kan nämnas en vårdnadshavare som kliade sig ”där nere” samtidigt som hon låg i en säng tillsammans med sin dotter. Socialtjänsten antog att modern onanerade medan hon själv menade på att hon kliade sig på grund av en svampinfektion. Modern förlorade vårdnaden.

Ytterligare exempel ges i en annan utredning där texten under rubriken *analys och bedömning* säger att utredningen inte har kunnat säkerställa att barnet i sin hemmiljö inte utsätts för våld och andra övergrepp. Mot detta ställs att föräldrarna inte har lämnat ett tillförlitligt samtycke till de insatser som barnet bedöms vara i behov av. De risker som beskrivs i utredningen utgörs bland annat av moderns psykiska mående, men preciseras inte till hur detta påverkar moderns agerande eller vilken betydelse detta skulle ha för barnet. Det skulle således kunna vara så att riskanalysen i själva verket inte utgörs av en analytisk process, utan är en beskrivning av utredarens subjektiva föreställning.

En jämförelse mellan flera olika individuella ärenden visar att utredningsarbetet är starkt rutinbaserat. Likartade eller identiska formuleringar återkommer tillsammans med samma risk- och skyddsfaktorer. Som exempel återkommer regelmässigt vissa angivna riskfaktorer, så som psykiskt mående, oförmåga att se barnet, oförmåga att mentalisera sina barn och bristfällig gränssättning. Påfallande ofta tas jourhemmet och förskolan upp som skyddsfaktorer. Gemensamt för alla faktorer är att kopplingen till fakta i det individuella fallet framstår som svagt. I ett ärende förekom exempelvis mobbing på förskolan samtidigt som förskolan framhölls som en skyddsfaktor.

Kerstin Tingberg har i sin uppsats *Socialtjänstens barnskyddsarbete En studie av socialsekreterares riskbedömningar avseende barn som utsätts för våld eller sexuella övergrepp i hemmet (Göteborgs universitet, Institutionen för socialt arbete, 2012-10-14)*, ställt frågan hur socialsekreterare praktiskt går tillväga och vilket stöd och vilken kunskap används, för att avgöra om socialtjänsten behöver ingripa till ett barns skydd. Av sammanfattningen framgår att socialsekreterarna använde klinisk riskbedömning, utan stöd av något standardiserat riskbedömningsinstrument. Bedömningsprocessen var till viss del oartikulerad, eftersom socialsekreterarna hade svårt att sätta ord på sin kunskap och sina resonemang.

I avsnitt 5.4 utvecklas bakgrunden till slutsatsen. Uppgiften att göra en förhandsbedömning om en utredning ska inledas eller inte beskrivs som svår. Citat från en socialsekreterare antyder ett disparat agerande utan en övergripande struktur för bedömningen.

Texten anger vidare att den affektiva aspekten av analysen har en avgörande betydelse. Under rubriken *Information från anmälaren och socialsekreterarens grad av oro*, beskrivs hur socialsekreteraren i sin riskbedömning ska sortera bland fakta, känslor och värderingar i anmälan och därigenom urskilja barnets säkerhet och ta ställning till om det finns omedelbar fara med hänsyn till barnets liv och hälsa. Samtliga socialsekreterare i intervjuerna lyfte fram att det allra

första praktiska som sker i förhandsbedömningen är en noggrann genomgång av anmälan då socialsekreteraren gör en första bedömning av hur orolig han eller hon blir av det som skrivs eller sägs i anmälan.

Det är sedan enligt uppsatsen utifrån en gradbedömning av denna oro som bedömningen görs om myndigheten ska vidta någon åtgärd.

Moderatorn: Nu får jag uppfattningen att du beskriver att du gör någon slags gradbedömning av oron och risken i anmälan: hur allvarlig är den? Indikerar det på att vi måste ingripa omedelbart eller inte?

Socialsekreterare ID 10: Ja precis, det bär man ju hela tiden med sig när man läser anmälan, hur orolig blir man? Ja, det är det värsta, osäkerheten. Man vet ju ingenting inledningsvis. Man tänker bara...vad är det här?

Intervjuerna visar sedan att intervjupersonerna alltid inleder bedömningsprocessen med att prata med den som har gjort anmälan. En socialsekreterare anger att "Man måste ju göra något slags säkerställande av känslan, alltså känslan av den oro jag får när jag läser anmälan."

Det framstår som om socialsekreterarens initiala känsla blir styrande i den fortsatta hanteringen. Utifrån anmälan och anmälarens perspektiv görs överväganden hur den första kontakten med barnet och familjen ska genomföras. Enligt intervjun måste denna planeras noga. Aktuella frågor är bland annat om en kontakt behöver tas med barnet omedelbart, utan att kontakta föräldrarna.

Agerandet avspeglar en misstro mot föräldrarna och underbyggs av synen på lagändringen 2010, som gör det tillåtet att hålla barnsamtal utan vårdnadshavarnas samtycke. Detta trots att huvudregeln fortfarande är att barnskyddsarbetet ska ske med vårdnadshavarnas samtycke. De intervjuade socialsekreterarna uppger att när anmälan rör våld eller sexuella övergrepp, samtalar de med barnet eftersom "barnets berättelse spelar en avgörande roll i bedömningen." Detta gäller särskilt när socialsekreteraren väljer att gå in med ett omedelbart omhändertagande.

När det gäller omedelbara omhändertaganden enligt 6 § LVU, betraktas denna som en "handgriplig praktisk insats" samtidigt som de "betraktar ett omedelbart omhändertagande enligt LVU som ett viktigt rättsligt verktyg vid en inledande riskbedömning." Trots betoningen på att det rör sig som en svår bedömningsfråga, framhålls att "det många gånger är magkänslan som avgör, eftersom den inledande informationen i en anmälan oftast är knapp" Av intervjuerna klargörs att socialsekreterare tänker i termer av "det säkra före det osäkra" och "bättre skydda en gång för mycket så kan man backa sedan."

Samspelet mellan affektivt och analytiskt beslutsfattande

Betraktat utifrån ett rättighetsperspektiv framstår socialarbetarens affektivt präglade tillvägagångssätt som problematiskt. Detta främst eftersom både barnet

och föräldrarna är utlämnade åt myndigheternas subjektivitet och oförutsägbarhet. Av den anledningen har det gjorts ansträngningar för att det sociala arbetet ska bli mer evidensbaserat, det vill säga med mer stöd i vetenskapen. I denna strävan ligger även att bedömningar och därmed beslut ska föregås av en analys.

Paul Slovic m.fl. framhåller att idag anses det erfarenhetsbaserade och det analytiska systemet samspela med varandra och bedömningsprocessen har betecknats som "känslans och förnuftets dans" (the dance of affect and reason) (*Risk as Analysis and Risk as Feelings: Some Thoughts about Affect, Reason, Risk and Rationality*, kap. 2.1). Det ska här framhållas att det finns en distinktion mellan den enskildes *känsla* för något och den *affektiva* aspekten. Den enskildes känsla är den subjektiva upplevelsen medan den affektiva aspekten utgör ett bredare begrepp och innefattar något förenklat även av normvärdet eller kulturen i gruppen. Det förnuftiga består av den yttre strukturen, det vill säga det som exempelvis lagen anger som det rätta. Den grundläggande skillnaden mellan de båda systemen består i grund och botten av skillnad mellan det inifrån kommande och det utifrån kommande.

Socialarbetarens analys enligt Slovic m.fl. består således av en logisk analytisk del och en affektiv, där de olika variablerna *värderas*. Det är i den värderande affektiva delen som socialarbetaren är utlämnad åt den sociala praktikens kultur och normer. Som exempel kan nämnas att det endast är möjligt att identifiera ett missförhållande genom att ett påstått missförhållande jämförs mot en annan norm. En förutsättning för analysen är därmed att en jämförande norm har formulerats. Dessvärre medför den affektiva aspekten att den förhärskande normen är den som inte är uttalad. Det är av den anledningen okänt för den som blir föremål för socialtjänstens intresse utifrån vilken norm bedömningen görs. Det kan även vara så att de kulturella normerna är flytande och förändras efter påverkan av den upplevda oron. Detta kan leda till att normerna skärps då föräldrarna väljer att samarbeta.

Förankring i olika normsystem kan leda till att afro-svenskar och andra etniska minoriteter bedöms utifrån en snäv svensketsnorm. Som exempel skulle en person med förankring i en kollektivt präglad kultur kunna förlita sig på släktingar och vänner och låta sina barn i hög utsträckning umgås med andra kärnfamiljer. Föräldrarnas agerande kan då av socialtjänsten bedömas brista i omsorgsförmåga, eftersom de inte i tillräcklig utsträckning har kontroll över och gränssätter sina barn.

Slovic m.fl. menar att det känslomässiga och affektiva tänkandet har tjänat människan väl under historiens gång och att det analytiskt rationella möjligen inte har en avgörande betydelse för ett besluts rationalitet. I stället används begreppet *affective rationality* som ett begrepp. Det råder således ett komplext samspel mellan känsla och förnuft och ännu har detta samspel inte klargjorts i detalj. Frågan kan däremot ställas utifrån vilka premisser människan söker det förnuftiga. När det gäller socialarbetaren landar denne i två olika normvärden beroende på om denne väljer den övergripande juridiska regleringen och principerna om de mänskliga rättigheterna, eller den sociala yrkespraktiken. I

valet mellan dessa två ytterligheter väljer socialarbetaren som regel det senare. Detta kan möjligen visa sig tydligast i värderingen mellan den enskildes rätt till frihet och rättssäkerhet jämfört med inställningen att det är bättre med ett omhändertagande för mycket än ett för lite. Som jämförelse kan nämnas den rättsliga inställningen på brottmålsområdet att det är ett värre ont med att en oskyldig döms än att tusen skyldiga går fria.

Det är möjligt att agera rationellt betraktat utifrån ett eget subjektivt perspektiv, trots att utkomsten på lång sikt är negativ. Det ansågs exempelvis rationellt att utveckla atombomben med det korta perspektivet att hinna före Tyskland, men i det långa perspektivet ledde till kapprustning, terrorbalans och i modern tid fruktan för terrorangrepp med atomvapen. Det rationella utgörs i stället av ett förväntat beteende i en viss given social kontext. För den enskilde har det således alltid varit rationellt att delta i gruppaktiviteter, oaktat dess effekt.

Mats Alvesson och André Spicer använder i boken *Dumhetsparadoxen* uttrycket funktionell dumhet. Beskrivningen under rubriken *Att marschera till samma musik utan att tänka på det*, träffar verksamheten i de flesta organisationer. Alvesson och Spicer menar att det som håller ihop en organisation är organisationskulturen. Denna utgörs av en enveten uppslutning kring en övergripande uppsättning trossatser, ett gemensamt språk och praktiskt förfarande (sid. 196).

Det moraliska beslutsfattandet

Principen om barnets bästa är starkt värdeladdat, i synnerhet frågan om ett barn är i behov av samhällets skydd. Socialarbetarens risk- eller skyddsbedömning kan av den anledningen betecknas som ett moraliskt beslutsfattande. Victor Hugo Robles Francias redogörelse om det moraliska beslutsfattandet utifrån Kohlbergs och Piagets teorier, ligger i linje med vad Slovic m.fl. anför, men anlägger ett mer filosofiskt psykologiskt perspektiv (*The Affective Moral Judgement (Open journal of Philosophy 2018, 8, 225-242, <http://www.scirp.org/journal/ojpp>)*).

Robles framhåller att framtida forskning måste fokusera på omedvetna reaktioner i det moraliska beslutsfattandet. Komplexiteten antyder att det finns en nära och dynamisk koppling mellan omedveten intuition och logisk kognition. Med hänvisning till annan forskning dras slutsatsen att kroppen upplever en moralisk känsla och att denna känsla flyter upp i medvetandet genom fysiologiska och neurologiska processer och skapar en verklighet som upplevs känslomässigt, både för den enskilda individen men även för den grupp som individen tillhör. Det är även denna känsla som i efterhand skapar möjlighet att kognitivt utvärdera skeendet.

Med hänvisning till Kohlberg redogör Robles för fyra moraliska utgångspunkter i beslutsfattandet. Dessa är:

1. Det normativa, som vägleds av regler och sociala roller, som påverkar hur reglerna ska tolkas

2. Den utilitaristiska, som utgår från om ett beslut i det enskilda fallet har goda eller dåliga följder för honom eller henne själv och/eller andra
3. Rättvisa eller *equity*, som vägleds av beslutets betydelse för andra personers frihet, jämlikhet och ömsesidighet (reciprocity between persons)
4. Det ideala jaget, som bestäms av föreställningen av en aktörs goda självbild eller som någon med dygder (virtues) och som är oberoende av andras samtycke

Konceptet moral kan vara svårt att hantera i en myndighets verksamhet. Enligt äldre tiders tjänstemannaideal skulle den statliga tjänstemannen vara som en robot, som oansenlig gick till sitt arbete och följde de regler som satts upp. Det moraliska låg då i det pliktetiska, att följa reglerna. I modern tid har andra ideal ersatt denna syn, möjligen främst den demokratiska tjänstemannen, som ser till sin uppgift att hålla örät mot rälsen och lyssna efter vad den demokratiskt valda församlingen önskar sig av förvaltningen. Det moraliska ligger då i följsamhet gentemot den politiska makten. Samtidigt bygger det juridiska systemet av tradition på att den inte endast ska vara legitim utan även innehålla en dimension av rätt. Kohlberg menar också att konstruktionen av *rättvisa* utgör själva essensen av moral.

Lagen, moralen och det sociala arbetet

En vanlig uppfattning är att det är lagen som styr hur det sociala arbetet har utformats, men en sådan förklaringsmodell är inte fullständig. När det gäller lagens påverkan bör det hållas i minnet att den sociala yrkesutövningen tog en aktiv del i utformandet av regelverket. Detta resulterade i att socialrätt kom att bli ett eget rättsområde och att detta rättsområde i stort fungerar fristående från övrig juridisk reglering på samma sätt som arbetsrätt eller juridik inom sportens område.

Trots juristens allmänna övertygelse att den rättsliga regleringen är motsättningsfri, är det inte ovanligt att olika rättsliga nivåer hamnar i ett spänningsförhållande till varandra. Den övergripande rättsliga strukturen med formell rättvisa och principerna om de mänskliga rättigheterna kan ha lite eller inget att göra med de krav på effektivitet som skymtar i enskilda lagar. När det gäller LVU har utgångspunkten varit att garantera barnets rätt till skydd genom att underlätta tvångsomhändertaganden. En sådan ensidig syn har endast en svag koppling till den övergripande rättsliga strukturen där den grundläggande tanken är att enskilda ska ha ett skydd mot staten.

Rättsligt har konflikten mellan övergripande principer och enskilda lagar avgjorts genom domstolspraxis. Denna praxis anger att blotta misstanken att barn far illa är tillräcklig för att värderingen av den enskildes rättigheter ska tillmätas lägre värde än barnets. Risken är annars att barnet går miste om samhällets skydd. Utifrån en sådan syn kan följden ha blivit att Sverige, jämfört med andra länder, det högsta antal socialsekreterare per capita och flest antal tvångsomhändertaganden per capita.

Kap. 8 – Socialt arbete

Uttrycket det sociala arbetet i generell mening avser socialtjänstens verksamhet och i mer specifik betydelse den vetenskapliga forskningsinriktningen vid landets lärosäten. Enligt Sune Sunesson, *Socialt arbete – en bakgrund till ett forskningsämne* (Socialt arbete: en nationell genomlysning av ämnet, Högskoleverkets rapportserie 2003:16 R, sid. 75-131) uppstod begreppet socialt arbete som beteckning på en vetenskaplig inriktning 1979 då Göteborgs universitet tillsatte landets första professur i ämnet. Det rörde sig om ett helt nytt ämne eller forskningsinriktning. Trots professuren rådde oklarheter kring vad ämnet egentligen handlade om.

Sunesson berättar att det alltid funnits en grupp teman som man sysslat med i samhällsforskningen, så som frågor om arbetsliv, arbetslöshet, fattigdom, fattigvårdssystemets sätt att fungera och emigrationsfrågor med flera (sid. 80). Utvecklingen mot ett vetenskapligt ämne föregicks av krav på mer forskning kring dessa teman (sid. 82). Ursprungligen utgjorde den vetenskapliga inriktningen mer av det beforskade objektet, det vill säga de sociala förhållandena som sådana och dess orsaker. Mer oklart framstod syftet med forskningen. Över tid och i samband med högkonjunkturen på 70-talet har ambitionen att även förändra de sociala förhållandena kommit mer i förgrunden, vilket framgår av den definition som återfinns i Nationalencyklopedin.

Organiserad verksamhet som med fokus på svaga samhällskategorier har till syfte att förhindra att samhällsförändringar och andra förhållanden får förtryckande eller på andra sätt problemskapande sociala eller psykosociala konsekvenser för grupper eller individer. Det sociala arbetet genomförs med analys och metodutveckling på tre nivåer, den strukturella nivån, grupp- och organisationsnivån samt individ- och familjenivån.

Definitionen överensstämmer med formuleringen för forskningsinriktningen vid lärosätena. Umeå universitet skriver bland annat på sin webbplats att forskningen omfattar studier av sociala problem och deras orsaker och konsekvenser på individ-, grupp- och samhällsnivå. Informationen antyder att forskningsinriktningen präglas av ett ovanifrån kommande perspektiv, där de sociala förhållandena objektifieras, vilket leder till att orsaker och konsekvenser beskrivs på en generell nivå. Som exempel kan alkoholproblem beskrivas som ett socialt problem och att individers missbruk kan ha orsakats av depression vilket sammantaget leder till att den som missbrukar och är deprimerad har svårt att ta hand om sina barn. Konsekvensen kan vara att barnet tvingas bli förälder åt sin förälder.

Det kan noteras att forskningen om det sociala arbetet primärt inte behandlar det sociala arbetet som sådant. Även om det förekommer lovvärda ansatser till en mer självkritisk analys av det sociala arbetet, så som Södertörns högskola och Sylwia Koziels kommande arbete om *barnperspektivet i praktiken – Socionomers tolkning och realisering av barnperspektiv inom socialtjänsten och frivilliga organisationer*, framstår lejonparten av forskningen som utåtriktande och inte självreflekterande. Fortfarande granskas sociala teman utan att dessa sätts i relation till den sociala yrkespraktikens påverkan på

densamma. Någon forskare inom det sociala arbetet har av den anledningen lagt fram synpunkten att namnet borde ändras från socialt arbete till *social analys*. Detta för att markera att forskningen inom socialt arbete inte är identisk med den sociala yrkespraktiken.

Yrkesverksammas definition av socialt arbete

Begreppet socialt arbete framstår som oklart vilket har samband med att forskningsinriktningen är förhållandevis ung. Maria Norén skriver i sin uppsats att det finns två olika uppfattningar eller läger om begreppet socialt arbete över huvud taget bör definieras. (*Vad är socialt arbete? - En studie av begreppet socialt arbete i teori och praktik*, C-uppsats, socionomprogrammet, Göteborgs universitet).

Skälen för en tydligare definition formuleras i uppsatsen bland annat av en legitimerad psykoterapeut, som anger att ”det är flum när man säger att man inte ska ha en definition” och att ”det finns en teoribildning bakom tänket.” (sid. 23). Utifrån en begreppsvärld skapas en teori och utan en teori kopplad till en definition, är det psykoterapeutens uppfattning, att det blir väldigt svårt att hitta sin yrkesroll som socionom.

Skälen mot en definition förmedlas främst av yrkesverksamma socionomer och består av uppfattningen att en definition av begreppet skulle kunna verka begränsande för den sociala yrkespraktiken. En intervjuperson uppger att det inte ligger i det sociala arbetets natur att begränsa uppdraget. (sid. 23 f.).

Texten antyder att självbilden eller uppfattningen om verkligheten är att socialarbetaren ensam har förmåga att förstå andras behov och att hjälpa andra. När det gäller definitionen av begreppet anförs att ”omvärlden inte bör ha en förförståelse om begreppet socialt arbete som kan bidra till en felaktig tolkning av det sociala arbetet.” (sid. 24). Ståndpunkten att ingen annan förstår och att ingen annan bör ha insyn eller att kunna påverka, är diametralt motsatt den allmänt vedertagna vetenskapliga utgångspunkten att tillsammans genom studier öka den samlade kunskapen.

Till detta kommer att ingen av de intervjuade representerar någon homogen syn. Maria Norén skriver i sin analys under rubriken *Hur definieras begreppet ”socialt arbete” hos verksamma inom det sociala arbetet?* (sid. 29)

Bland de intervjuade återfinns lika många svar av hur socialt arbete kan definieras som antalet intervjuade, vilket även kan kopplas till ett hermeneutiskt synsätt då detta synsätt just förespråkar att kunskap är subjektiv och tolkas olika utifrån olika personer.

Forskningen och den sociala yrkespraktiken

Enligt Socialstyrelsens handbok för socialtjänsten, *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*, sid. 55, framgår att verksamheten styrs genom lagar men bygger också på vetenskap och beprövad erfarenhet där

kunskapsbasen utgörs av teorier och forskning från flera discipliner och på praktiska kunskaper och erfarenheter.

Socialstyrelsens ambition om en mer evidensbaserad social yrkespraktik kan ha uppfattats som att vetenskapliga rön ska tillämpas i verksamheten utan att för den skull behöva förutsätta ett vetenskapligt arbetssätt. Genom detta har generella deskriptiva studier inte omsatts i verksamheten utan direkt tillämpats i det enskilda fallet. Arbetssättet medför därmed en glidning från det kollektiva till det individuella.

Arbetssättet tar sin utgångspunkt i föreställningen *att* det exempelvis finns ett missbruk, *att* det beror på depression och *att* barnet för tidigt tvingas ta en vuxenroll. Med referens och därmed ett förment stöd i forskningen görs bedömningen att föräldern brister i sin omsorgsförmåga, utan att detta kontrollerats mot omständigheterna i det enskilda fallet. Ytterligare exempel på metoden att glida från det kollektiva till det individuella utgörs av det fallet där modern påstås medicinera mot ångest och använt sig av antidepressiva mediciner. Barnet påstås ha uttryckt att ”mamma sover mycket” vilket tolkats som att modern lider av depression. Därefter påstås att moderns mående påverkat barnet när denne var spädbarn och att barnets beteende beskrevs som allvarlig och nedstämd. Stycket avslutas med bedömningen att barnet sannolikt fortfarande påverkas av moderns mående. För att underbygga påståendet har ett citat bifogats texten.

Om barn går med ständig oro för sina föräldrar och situationen hemma kan det påverka den psykiska hälsan, skolarbetet och kamratrelationerna negativt. Risken för negativa konsekvenser ökar om familjeklimatet påverkas negativt, om barnet inte får information som kan göra situationen begriplig och hanterbar samt om vardagsrutinerna inte kan vidmakthållas (Grundbok i bbic, socialstyrelsen 2015).

Den springande punkten i utredningen är att de underliggande påståenden inte belagts, varför referensen till forskningen även kommit att forma uppfattningen om faktaunderlaget.

En avgörande skillnad mellan inriktningen för den vetenskapliga disciplinen och den sociala yrkespraktiken, utgörs av att forskningen lägger fokus på oönskade samhällsfenomen och hur dessa ska kunna motverkas, medan det sociala arbetet i praktiken lägger vikt på hur enskilda individer är och vad de påstås ha gjort. Forskningen riskerar därmed att samla kunskap om olika fenomen utan att denna kunskap omsätts på ett sätt som ger ett positivt utfall för den enskilde.

Forskning och kunskapsstöd

I socialstyrelsens handbok om handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, framgår i kapitlet om vetenskap och beprövad erfarenhet (sid. 55), att verksamhet som bedrivs enligt bland annat LVU styrs genom lagar, förordningar och föreskrifter och allmänna råd. Verksamheten bygger också på vetenskap och beprövad erfarenhet där kunskapsbasen utgörs av teorier och

forskning från flera discipliner och på praktiska kunskaper och erfarenheter. Vidare förklarar socialstyrelsen att kunskapsguiden.se är en webbaserad plattform för alla som arbetar med hälsa, vård och omsorg. Där samlas bästa tillgängliga kunskap, vägledning och verktyg för utveckling anpassad för personal inom olika verksamhetsområden. Kunskapsguiden ger snabba och relevanta svar från en säker källa.

Webbplatsen är ett samarbete mellan Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Folkhälsomyndigheten med flera. Här redovisas socialstyrelsens handböcker och allmänna råd som kunskap tillsammans med forskning om olika sociala missförhållanden. Webbplatsen är utpräglat ämnesfokuserat och beskriver i stort olika sociala missförhållanden.

Utifrån ett yrkespraktiskt perspektiv ger webbplatsen sällan vägledning hur arbetet bör bedrivas i ett enskilt ärende. När sådant material återfinns präglas även detta av en utpräglad ämnesfokusering. I punktsatser redovisas vad som ska utredas eller vad som ska göras, men mer sällan hur detta ska göras. När det anges att socialarbetaren ska göra en analys, förutsätts att metodiken för detta är klar.

Själva mängden information som finns på kunskapsguiden kan i sig vara blockerande. Den som söker information möts av en stor mängd information som inte är strukturerad och samlat utifrån något bestämt användningsområde, utan information om exempelvis migration samlas bredvid socialstyrelsens handböcker utan någon närmare koppling. Dessutom saknas samlad kunskap och erfarenhet från andra forskningsområden, så som barnpsykologi, vetenskapliga utredningsmetoder, mänskliga rättigheter i den offentliga förvaltningen etc.

Evidensbaserat arbetssätt och den sociala professionen

Ett sätt att försöka skapa legitimitet och förtroende för socialtjänstens verksamhet är att hänvisa till att socialtjänsten utgår från forskning och att den tillämpar ett evidensbaserat arbetssätt. En sådan ambition finner endast ett svagt stöd i den sociala yrkespraktiken. I stället har det uppstått något som kan liknas vid en dragkamp mellan statsmakten och den sociala yrkespraktiken där evidensbaserade metoder ställs mot den sociala professionalismerna.

Mattias Hallman har behandlat frågan i sitt examensarbete i socialt arbete vid Malmö högskola januari 2011, *Mot en förändrad kunskapssyn inom socialt arbete? En hypotetisk-deduktiv litteraturstudie kring implementeringen av en evidensbaserad praktik i socialtjänsten*. Hallman hänvisar (sid. 37 f.) till SOU 2008:18, *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – för brukarens skull*, och framhåller att statsmakten strävar efter att införa ett evidensbaserat arbetssätt och pekar på att detta kan minska utrymmet för handläggare att agera utifrån professionella erfarenheter. I stället får de professionella agera utifrån kunskapen om effekten av olika insatser. Hallman hänvisar vidare till Sven-Axel Månsson, professor i socialt arbete vid Malmö högskola, som menar att ett ökat krav på evidensbaserad praktik snarare kommer att resultera i en avprofessionisering. Månsson för fram att socialarbetaren ägnar sig åt en

komplex process av överväganden och val. Ett evidensbaserat arbetssätt skulle enligt Månsson resultera i ovanifrån kommande instruktioner och att detta leder till att socialarbetaren förvandlas till en ”oreflekterad exekutör av regler och riktlinjer.”

Samtidigt som den sociala yrkespraktiken betonar den sociala professionalismen framför en evidensbaserad praktik, har statsmakten uppfattningen att det professionella inte får vara godtyckligt. Hallman hänvisar här till SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, som anger att:

En enskild tjänstemans personliga värderingar får inte vara avgörande för de underlag som ligger till grund för de förtroendevaldas beslut om insatser eller åtgärder i det enskilda fallet. Kravet på likvärdighet förutsätter att besluten grundas på kunskap om bland annat förväntade effekter av olika metoder.” (SOU 2007:10 s. 99)

Striden mellan statsmaktens strävan att säkerställa grundläggande rättssäkerhetsgarantier och den sociala professionens strävan att säkerställa en flexibel social praktik, bottnar i skillnaden vad gäller kunskapssyn. I den avslutande diskussionen skriver Hallman (a.a. sid. 40 f.) apropå statsmaktens kunskapsstyrning att man kan se detta ”som en förändrad kunskapssyn inom socialtjänstens område. Från en mer hermeneutisk syn på kunskap så har man antagit en mer positivistisk syn på hur det sociala arbetet skall bedrivas. Detta innebär ett paradigmskifte inom kunskapssynen på det sociala arbetet.”

Hermeneutik – Objektivitet och subjektivitet

Hallman anger att det sociala arbetet utgår från en mer hermeneutisk syn på kunskap vilket refererar till den hermeneutiska tolkningsläran. Denna vetenskapliga tolkningslära uppstod ursprungligen i syfte att tolka antika texter. Det ansågs viktigt att utgå både från delarna – själva texten – men även helheten, som utgjordes av den tid och det sammanhang i vilket texten tillkommit. Uttolkaren försökte med andra ord uppnå en helhetsförståelse för texten. I och med tanken att läsaren av en text inte kan frigöra sig från sin egen förförståelse när denne skapar sin förståelse för texten, utvecklades hermeneutiken till att även inkludera läsaren i tolkningsprocessen. I den sociala yrkespraktiken kan denna förklaringsmodell ha vulgariserats till föreställning att delarna uppfattats som både texten men också det sammanhang i vilken texten uppkommit. Helheten utgörs då av uttolkaren själv.

Mats Alvessons och Kaj Sköldbergs förfäktar i *Tolkning och reflektion – vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod* idén om att vetenskapen inte är objektiv och att forskaren under hela den vetenskapliga forskningsprocessen måste vara aktsam på den subjektiva påverkan som forskaren själv har på forskningsresultatet. Redan i valet om vad som ska beforskas ligger en subjektiv glidning till vad som intresserar forskaren själv och inte nödvändigtvis vad som är efterfrågat eller önskvärt. Därefter följer hur underlaget i studien (*empirin*) tas fram och hur informationen i den tolkas av forskaren.

Påståendet att det egna subjektet är viktigt för förståelsen av något är knappast

kontroversiellt utan det bör vara vedertaget att det inte är möjligt att separera kunskap från kunskaparen. Denna syn framstår som vedertagen även i det sociala arbetet. Mimoza Polisi skriver exempelvis i sin magisteruppsats i socialt arbete vid Lunds universitet, "*Vad innebär barnperspektiv?*"

Min kunskapssyn vilar på hermeneutik som bygger på en *konstruktivistisk ontologi*. Det innebär att verkligheten är en konstruktion som är skapad av betraktaren, genom hur denne uppfattar, talar och kommunicerar om verkligheten. Hur socialsekreterarna tillämpar och betraktar begreppet barnperspektiv, beror således på hur de konstruerar begreppet. Sociala fenomen, i detta fall barnperspektiv, anses därmed som subjektivt definierade.

Det förhållandet att vi alla har vår egen uppfattning om hur verkligheten ser ut, innebär inte att den objektiva verkligheten – om vi nu antar att en sådan finns – förändras. Att hävda att verkligheten i sig självt är föränderlig beroende på vår subjektiva uppfattning om den, skulle medföra att verkligheten inte är verklig, varför vi i förlängningen även skulle kunna tvivla på vår egen existens. Frågan har till exempel behandlats av bland annat Descartes som genom satsen *jag tänker, alltså finns jag* slutligen fann fast mark att bygga sin världsåskådning på.

Den hermeneutiska tolkningen bygger på att uttolkaren går in och penetrerar de olika delarna för att sedan träda tillbaka för att betrakta de olika delarna i ett större sammanhang: en helhet. Utifrån en helhetsbetraktelse är det sedan möjligt att åter gå in i delarna för att fördjupa sin förståelse. Denna rörelse fram och tillbaka har kallats den hermeneutiska cirkeln. Eftersom förståelsen antas ha fördjupats efter varje rörelse fram och tillbaka uppnås en högre förståelse, varför den hermeneutiska cirkeln ibland även benämns den hermeneutiska spiralen.

Det som präglar en forskares tillämpning av den hermeneutiska metoden utgörs av strävan att genom observation och tolkning av ett underlag nå fram till en ökad kunskap om verkligheten. För att säkerställa grundläggande vetenskapliga krav präglas forskarens arbete av ett kritiskt förhållningssätt. Därigenom skiljer sig forskarens arbete från tjänstemannens myndighetsutövning. Socialarbetarens agerande präglas i stället av yrkeskunnande och de föreställningar om verkligheten som följer av erfarenheter i yrkesutövningen. Underlaget tolkas och uppfattas därmed som en subjektiv verklighet. Utan ett kritiskt förhållningssätt finns risk att underlaget rekonstrueras till en ny verklighet.

Juridiken är å sin sida inte förankrad i en hermeneutisk tradition och utgår från att det finns en objektiv verklighet, men även att definitionen av denna verklighet skett genom lag. Detta medför att juristen definierar verkligheten i juridiska termer när denne tillämpar lag i en enskild fråga. Eftersom lagen inte förutsätter att det som lagen behandlar är sant utan endast att det som behandlas är verkligt inom ramen för den juridiska konstruktionen, får detta till följd att den konstruktion som skapats i socialtjänstens verksamhet genom en hermeneutisk tolkning, blir en juridisk verklighet i domstolen.

Mimoza Polisi hänvisar vidare till övrig forskning (sid. 20) som styrker påståendet. Nordlanders (2006) har i sin avhandling *Mellan kunskap och handling. Om socialsekreterares kunskapsanvändning i utredningsarbetet*, visat att lagen har en underordnad roll när åtgärder beslutas och att det är socialsekreterarens bild av klienten samt den egna erfarenheten som påverkar utredningsarbetet. Socialsekreterares beslutsfattande utgår i regel från en kunskapsrationalitet grundat på organisations policy och socialsekreterarens personliga värderingar (Rosen, 1994).

Kap. 9 – Kunskap och professionalism

Det är inte ovanligt att den sociala yrkesutövningen i olika sammanhang hänvisar till den sociala professionen och den tysta kunskap som denna profession för med sig. Bakgrunden till detta kan möjligen sökas i Polanyis teorier, i *The Tacit Dimension* från 1966. Magdalene Thomassen har i sin introduktion till vetenskapsfilosofi för studerande inom vård, omsorg och socialt arbete, *Vetenskap, kunskap och praxis*, beskrivit hur tyst kunskap kan förstås (sid. 28). Utgångspunkten är Polanyis uttryck *vi kan veta mer än vi kan säga*, vilket i korthet innebär att vi kan cykla och simma men vi har svårt att sätta ord på hur vi gör när vi cyklar eller simmar. Tyst kunskap spelar även in för det vi uppfattar och förstår. Som exempel nämner Thomassen ett vårdbiträde som märker att det är något fel på en patient, att det har skett en förändring. Denna uppfattning grundas på omärkliga tecken, ett helhetsintryck, en kunskap han eller hon inte kan formulera i ord. Polanyis eget exempel är när man känner igen ett bekant ansikte i en folkmängd. Det är inte enskilda detaljer vi känner igen utan ett helhetsintryck.

Det ska i sammanhanget framhållas att Polanyi talade om *tacit knowledge*, vilket inte är detsamma som tyst kunskap. Tyst kunskap kan inte verbaliseras eftersom den till sin karaktär är tyst, eller med Thomassens ord underförstådd. Begreppet *tacit* avser dold eller förborgad kunskap. Målet är att den tysta eller dolda kunskapen inte bör förbli outtalad, utan den måste formuleras för att det ska vara möjligt att reflektera över de handlingar som sker i yrkespraktiken.

Det kan vara så att principen om helhetssyn i den sociala yrkespraktiken samverkar med en rudimentär uppfattning om vad tyst kunskap består av. Polanyi avsåg ursprungligen närmast motoriska färdigheter, det vill säga förmågan att kunna göra, så som att simma eller spela fotboll. Om detta motoriska görande även utvidgas till att omfatta en högre kognitiv färdighet, så som att bedriva en utredning, föra resonemang, göra avvägningar och kritiskt granska, uppstår något som påminner om den sociala yrkespraktikens föreställning om professionalism. Genom att definiera ett subjektivt helhetsintryck som kunskap ges föreställningen att den känslomässiga reaktionen är professionellt betingad. Detta medför även föreställningen att den enskilda tjänstemannens affektiva upplevelse grundas på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Verkligheten – begreppet ontologi

Den klassiska naturvetenskapliga utgångspunkten för att definiera verkligheten består av upprepade observationer som inte motsägs av andra observationer. Någonstans måste vi anta att det finns en objektiv faktisk verklighet som kan observeras, mätas och beskrivas, men vi måste även konstatera att vi uppfattar verkligheten individuellt. Utifrån en sådan syn finns det inte en utan flera olika verkligheter. Min verklighet överensstämmer inte med andras. Vi bär följaktligen med oss vår egen verklighet.

Inom forskningen brukar studier av verkligheten betecknas som *ontologi*, så som när Mimoza Polisis beskriver sin kunskapssyn som en konstruktivistisk ontologi. Ordet kommer från grekiskan och betyder *läran om varandet*. Frågan om hur vi uppfattar verkligheten kan uppfattas som onödigt filosofiskt, men är en underskattad faktor för att förklara de processer som sker när staten väljer att tvångsomhänderta ett barn. Frågan om hur vi uppfattar verkligheten är avgörande för hur vi tar fram information, hur vi uppfattar den information vi tagit fram och för hur vi agerar.

Rodney Åsberg vid institutionen för pedagogik och didaktik vid Göteborgs universitet, förklarar redan på sidan 3 i artikeln *Ontologi, epistemologi och metodologi, En kritisk genomgång av vissa grundläggande vetenskapsteoretiska begrepp och ansatser*, att våra bestämda föreställningar om tillvarons grundkaraktär utgör den ram inom vilken kunskap skapas och framstår som meningsfull. En kunskap som uppfattas som meningsfull utifrån en ontologisk föreställning, kan uppfattas som meningslös utifrån en annan. Åsberg skriver vidare (sid. 4) att vår verklighetsuppfattning eller världsbild oftast får en dogmatisk, absolut innebörd eftersom den är av så kallad a-priori karaktär. Empiriska undersökningar blir legitima endast i den mån de bekräftar den ontologiska bestämningen.

Med a-priori avses att den kommer före och ligger som en förutsättning för hur vi uppfattar sinnesintryck eller annan information. Som exempel kan nämnas att utifrån föreställningen att staten är god, uppfattas uppgifter som tyder på att staten är ond, som felaktiga. På liknande sätt kan föreställningen att barnet lider och föräldrarna är olämpliga vårdnadshavare, leda till att uppgifter som pekar på motsatsen uppfattas som ogrundade.

Åsberg behandlar även begreppet *epistemologi*, läran om kunskapen och *metodologi*, som handlar om val av tillvägagångssätt. Något förenklat kan sägas att utifrån en viss ontologisk föreställning, blir endast vissa frågor relevanta, som i sin tur ger ett val av metod. Utifrån den ontologiska föreställningen att barn behöver samhällets skydd, blir den epistemologiska frågan hur barnet ska skyddas och det metodologiska valet faller på omhändertagande enligt LVU. Frågan om behovet av den enskildes rättssäkerhet är sprunget utifrån en alternativ ontologisk föreställning.

Observation och tolkning

Ordet *empiri* kommer från grekiskan och betyder erfarenhet och avser dokumenterade observationer inom ramen för en studie av en ställd forskningsfråga. Som framhållits ovan är denna fråga beroende av forskarens föreställningar om hur världen är betingad. För att observationerna inte ska bli ovetenskapliga måste forskaren under hela processen undvika att studien färgas av forskarens egen bias, det vill säga den egna benägenheten att se det han eller hon vill se. För att observationerna sedan ska kunna tillföra ny kunskap måste de undersökas och tolkas i förhållande till en uppställd tes eller teori.

Empirismen har en naturvetenskaplig förhistoria och bygger på tanken att det någonstans finns en verklighet som låter sig observeras och tolkas. Eftersom empirin kan tolkas olika beroende på vem som gör tolkningen och vilken teoretisk tolkningsram som sätt upp, är det nödvändigt att studien är transparent.

Med transparens avses genomskinlighet, vilket innebär att andra forskare måste kunna kontrollera den information som finns i det empiriska underlaget och den gjorda tolkningen. Den gjorda tolkningen utgör evidens och kan förstås som bevis på att tolkningen har samband med informationen i underlaget.

Alvesson och Sköldberg noterar att det finns en tydlig tudelning mellan den stora huvudfåran av empiriskt inriktade forskare och olika filosofiskt och teoretiskt inspirerade kritiska riktningar mot ”empirismen” (a.a. sid. 13 f.). Den hermeneutiska tolkningsläran framstår som i huvudsak kunskapsrelativistisk och därmed även kritisk mot empirismen. Som en följd framhåller den sociala yrkesutövningen att verkligheten är social eller subjektiv och grundar sig därför inte på observationer av en yttre verklighet. Det är i stället berättelsen som står i fokus.

Berättelsen

Utifrån uppgifter i orosanmälan och samtal med anmälaren i kombination med socialarbetarens känsla av oro inför denna, skapas en föreställning om vad som har hänt. Det är denna föreställning som utgör den underliggande berättelsen och som bildar en referenspunkt mot vilken allt som sägs i utredningen jämförs mot. Det är således utifrån berättelsen som information hämtas in från anmälare, barnet, vårdnadshavare och andra yrkesverksamma.

Eftersom det är den underliggande berättelsen som utgör den ontologiska föreställningen är det även denna som utgör forskningsfrågan i utredningsarbetet. Detta avspeglas i utredningarnas inledning där frågan inte sällan utformas som att socialtjänsten ska utreda vilket skydd barnet behöver och inte frågan om barnet är i behov av skydd. I syfte att utreda den underliggande föreställningen tillfrågas barnet främst om vad föräldrarna har gjort.

Genom att utredningsarbetet många gånger fortskrider efter ett omhändertagande, sker utfrågning av barnet även inom ramen för behandlande samtal. Då det inte görs någon distinktion mellan utredande och behandlande samtal är det vanligt med ledande frågor, varför både inhämtningen och tolkningen av informationen styrs av den underliggande berättelsen.

Antagandet att verkligheten endast kan uppfattas subjektivt, medför även att den egna verklighetsuppfattningen inte kan delas av andra. Detta beror på att två människor inte kan ha identiska kunskaper och erfarenheter. Trots denna utgångspunkt ställer den sociala yrkespraktiken många gånger upp premisser i utredningsarbetet som vårdnadshavare tvingas förhålla sig till. Därigenom är utgångspunkten för det sociala arbetet att myndighetens subjektiva verklighetsuppfattning även ska gälla för vårdnadshavarna.

Ett illustrativt exempel utgörs av en drabbad som berättade att hon beskrevs som aggressiv i socialtjänstens utredning. När hon skriftligen frågade efter de skäl som beskrivningen byggde på, fick hon svaret att denna uppgift kommit från BUP och barnvårdscentralen. När hon ställde samma fråga till dessa fick hon svaret att så hade de inte beskrivit henne. I stället hade de sagt att hon var påläst, påstridig och engagerad i sitt barn. När hon presenterade svaret för socialarbetaren fick hon det slutliga svaret:

”Ja, aggressiv.”

Vidare kan sägas att de observationer som görs i en utredning normalt inte preciseras varför de inte heller fungerar som observationer i den mening som avses med empiri. I stället formuleras observationer i formen av bedömningar och slutsatser, vilka ligger i linje med en a-priori uppfattning. Syftet med utredningsarbetet är således mer fråga om att presentera en berättelse än att utreda sakförhållanden.

Hermeneutik och värderingar

Den sociala yrkespraktiken är starkt influerad av den hermeneutiska tolkningsläran. Som exempel kan nämnas att en sökning på Google Scholar med orden ”hermeneutik socialtjänsten” den 6 december 2019 gav resultatet ”Ungefär 4 580 resultat”. En stor del av dessa resultat avser uppsatser vid socionomprogrammen där studenterna hänvisar till hermeneutiken. Detta kan vid ett första påseende framstå som vederhäftigt men vid närmare granskning öppnar detta upp för att socialarbetare tidigt skolas in i något som närmar sig ett sekteristiskt tänkande. Bo Edvardsson har exempelvis i sin forskning framhållit att socialtjänsten är *patologisk*. Det kan vara så att det Edvardsson uppfattade som sjukt i stället kan uppfattas som följderna av representationsbias i kombination med den egna ontologiska verkligheten.

Ordet sekt är ett sociologiskt begrepp för att markera en social gruppering där medlemmarna i gruppen på något sätt särskiljer sig från andra grupperingar. Som exempel kan gruppens medlemmar se sig själva som en elit som besitter särskilda kunskaper.

Alvesson och Sköldberg (a.a. sid. 48) skriver att hermeneutikens sanningsbegrepp fjärrat sig radikalt från den konventionella synen och förklarar att det därmed finns tre olika sanningsbegrepp – ett *representativt* vars kriterium är korrespondens med verkligheten, ett *pragmatiskt applikativt* vars kriterium är praktisk användning och ett *signifikativt* som går ut på att uppdaga dold mening. De flesta teorier har dock inslag av alla tre i högre eller lägre grad och beskrivningarna bör mer betraktas som abstraktioner.

Även om det hermeneutiska sanningsbegreppet utifrån den vetenskapliga tolkningsmetoden är att betrakta som en abstraktion, finns risk att sanningsbegreppet i socialtjänstens verksamhet kommit att uppfattas i en konkret betydelse. En indikation på detta är att flera klienter framhållit att socialarbetare inte sällan uppfattas som faktaresistenta.

Hermeneutikern utgår från att verkligheten är en social konstruktion men också att alla fakta är teoriladdade. Detta innebär att vi lägger in hela uppsättningar av kognitiva, teoretiska referensramar i vår perception av verkligheten. Verkligheten är med andra ord alltid redan tolkad och därmed subjektiv. För att inte fastna i redan gjorda tolkningar av verkligheten tillhandahålls rådet att inte läsa för mycket om faktaområdet för att därigenom behålla fräscha ögon. Den som besitter mindre encyklopedisk kunskap kan uppvisa ett större mått av kreativitet (jfr Alvesson och Sköldberg, sid. 136).

Utvecklingen kan ha gått därhän att en föreställning skapats med innebörden att den egna subjektiviteten utgör en säkrare källa till kunskap om verkligheten än observationer av verkligheten. Magdalene Thomassen skriver i sin lärobok *Vetenskap, kunskap och praxis, Introduktion till vetenskapsfilosofi*, sid. 101, att Gadamer menar att det varken är möjligt eller önskvärt att koppla bort våra fördomar. Vår förståelse fördjupas och ändras, och ny mening uppstår i en pendelrörelse fram och tillbaka mellan den horisont som utgörs av våra fördomar och horisonten för det vi försöker förstå.

För det fall att det vetenskapliga kritiska förhållningssättet i förhållande till egna ställningstaganden vidmakthålls, framstår Thomassens beskrivning som både upplysande och utmanande. Hermeneutiken presenterar i sig självt inget motsatsförhållande till vetenskapen, men om kravet på vetenskaplighet faller bort framstår de egna fördomarna som både förutsättningen och garanten för tolkningen av det som vi försöker förstå.

Ett illustrativt exempel utgörs av den klient hos socialtjänsten som var förkrossad över att hennes barn omhändertagits. Hon beskrevs som *känslomässigt avstängd*. Den föreställning som beskrivs i utredningen anger att kvinnan var psykiskt labil utan att hänsyn togs till hur normalt fungerande människor kan reagera på det trauma som ett barnomhändertagande utgör. Förståelsehorisonten var därmed begränsad till att avse hur psykiskt labila människor kunde tänkas agera och inte hur välanpassade människor kan reagera inför en traumatisk kris.

Kap. 10 – Utredningen

Utifrån ett juridiskt perspektiv har det antagits att socialarbetaren gör sin bedömning med stöd av lag i ett, underförstått genom att tillämpa en juridisk metod. Den arketypiske juristen utgår från lag, förarbeten och rättspraxis då han eller hon resonerar kring olika omständigheter i ärendet. Detta innebär att juristen först identifierar rättsligt relevanta fakta i ärendet och tillämpar juridiken i förhållande till dessa fakta.

Den metodik som juristen tillämpar skiljer sig från tillvägagångssättet i den sociala yrkespraktiken. Utredningsarbetet utgår som regel utgår från rutin och gängse uppfattning i arbetsgruppen. Genom att myndigheternas rutiner i den sociala barnvården skiljer sig från juristens, fungerar inte lagen som en styrande eller reglerande faktor utan har en mer legitimerande funktion. Eftersom bedömningar i utredningsarbetet inte sker utifrån den juridiska metoden bör frågan ställas hur bedömningar görs i den sociala yrkespraktiken.

I socialstyrelsens handbok för socialtjänsten anges att bedömningen om vad som är barnets bästa är en process i flera steg (a.a. sid. 26). Av handboken följer att processen innebär att

- vetenskap och beprövad erfarenhet beaktas
- underlag hämtas in från närstående och yrkespersoner som har kunskap om barnet
- det som barnet själv ger uttryck för beaktas i enlighet med barnkonventionens artikel 12.

Den process som beskrivs i socialstyrelsens handbok framstår mer som en dokumentation av underlag än en process för att besvara frågan vad som kan anses vara det bästa för barnet. Denna bild förstärks genom att handboken betonar att det är upp till socialnämnden respektive domstolen att bedöma vad som är barnets bästa i det enskilda fallet. I och med detta finns risk att utredningsprocessen förminskas till ett insamlande av dokumentation i betydelsen beslutsunderlag till nämnden respektive domstolen. Det i och med hänvisning till förarbetena som det framgår att utredningsprocessen både innefattar *dokumentation* om barnets berättelse och önskemål och de *analyser* som ligger till grund för bedömningen. Båda dessa delar utgör delar av beslutsunderlaget (a.a. sid. 26).

Process och utredning

En barnvårdsutredning utgör det huvudsakliga beslutsunderlaget för både socialnämnden och domstolen och kan ha en avgörande betydelse för både barnet och familjen. Utredningen bör inte betraktas endast som en utredning av vissa förhållanden som rör barn, utan som en process där myndigheten samlar in grunder för ingripandet och formulerar skälen till varför ingripandet är motiverat och proportionerligt.

För att bevara allmänhetens tilltro till samhället är det viktigt att berörda upplever myndighetens utredning och domstolens prövning som vederhäftig. För att kunna svara upp mot det ansvar som följer med utredningsuppdraget kan det vara nödvändigt att utredaren har stöd i utredningsarbetet. Eftersom handlägningsstöd normalt gynnar såväl saklighet som effektivitet kan avsaknaden av sådant stöd leda till risken att utredningen bedrivs på ett rättsosäkert sätt. Det stöd som finns tillgängligt idag utgörs av etablerade rutiner vid socialkontoren och det kunskapsstöd som finns samlat på kunskapsguiden.se. Det förekommer även lokalt utarbetat metodstöd och kommersiella metodstöd så som Signs of Safety.

Socialtjänstens verksamhet att utreda barnets bästa, kan jämföras med polisens verksamhet att utreda brott. En sådan bedrivs i en så kallad inkvisitorisk processform, det vill säga att intresset av att utreda en viss typ av ärende väger så pass tungt att den enskilde inte kan ges möjlighet att påverka eller förhindra utredningsarbetet. Myndigheterna har därför getts utrymme att agera i strid med den enskildes önskemål. Intresset av rättssäkerhet tillgodoses i ett senare skede, i domstolen där den kontradiktoriska processformen tar vid. Detta innebär att åklagaren och den tilltalade ska ha tillgång till samma processuella möjligheter att vinna målet. I brottmål gäller även muntlighetsprincipen, varför polisens förundersökning inte utgör en del av domstolens beslutsunderlag utan ligger endast till grund för åklagarens partsinlägga.

Vid jämförelse med socialtjänstens utredning utgörs skillnaden i att socialtjänsten i formell mening inte har några maktbefogenheter, varför processformen inte kan benämnas som inkvisitorisk. Däremot representerar socialtjänstens utredning i sig självt en påtryckning eftersom det finns ett underliggande krav på att parterna i utredningen måste samarbeta för att socialtjänsten inte ska fatta beslut om att barnet ska omhändertas med tvång. Medan de straffprocessuella tvångsmedel som polis och åklagare har tillgång till avser tillfälliga ingrepp i enskildas fri- och rättigheter, fungerar påtryckningen från socialtjänsten på ett djupare plan och under längre tid. Den obalans som uppstår mellan myndigheten och den enskilde under utredningstiden uppvägs inte heller då utredningen är avslutad. Vid domstolens prövning om ett barn ska omhändertas eller inte tas som regel ingen hänsyn till vårdnadshavarnas synpunkter. Eftersom förvaltningsförfarandet i domstolen i grund och botten är skriftligt bygger domstolens avgörande i stort på socialtjänstens utredning. Någon egentlig prövning sker därför inte, vilket motiveras med att barnet har en absolut rätt att inte utsättas för våld eller andra risker mot dess hälsa eller utveckling.

Utredningsprocessen och domstolens prövning präglas följaktligen av olika rättssäkerhetsbrister. En metod att väga upp det underskott som uppstår skulle kunna vara att lyfta fram sakliga omständigheter i handläggningen och belysa dessa. Möjligheten att granska och ifrågasätta processunderlaget utgör en grundläggande förutsättning för en rättssäker process. Idag är det i och för sig möjligt att granska socialtjänstens utredningar och peka på sakfel, missuppfattningar, värderingsglidningar etc. men i och med att lagarna på socialrättens område är utformade som ramlagar och socialtjänsten uppfattas

som en expertmyndighet - saknar detta som regel betydelse. I stället inträder den motsatta effekten i enlighet med Karpmans dramatriangel, att ett ifrågasättande av socialtjänstens utredning uppfattas som att vårdnadshavarna för fram oriktiga uppgifter varför deras trovärdighet och tillförlitlighet sjunker. Härigenom samspelar den rättsliga regleringen med den gängse utformningen av utredningen.

Utredningsansvar enligt socialtjänstlagen

Bestämmelserna i 11 kap. socialtjänstlagen om socialnämndens utredningsskyldighet och socialtjänstens dokumentationsplikt, har utformats som en särskild reglering för hur socialtjänstens utredningsverksamhet ska bedrivas. Lagstiftarens avsikt har således inte varit att kommunernas handläggning av ärenden i den sociala barnvården ska överensstämma fullt ut med intentionerna i förvaltningslagen utan utgöra en alternativ reglering. Detta styrks av bestämmelserna i 11 kap. 7–9 §§ som noga anger vilka bestämmelser i förvaltningslagen som är tillämpliga i socialtjänstens verksamhet. Regleringen medför enligt 4 § förvaltningslagen att socialtjänstlagen har företräde framför förvaltningslagen.

En motsatstolkning (*e contrario*) av 11 kap. 8 § socialtjänstlagen ger att 1 – 9 §§ och 13 – 22 §§ förvaltningslagen, inte är tillämpliga i socialtjänstens handläggning av barnavårdsärenden. Det bör här noteras att 5 – 7 §§ förvaltningslagen avspeglar en generell syn att en myndighet ska vara tillgänglig för (7 §) och positivt inställd till (6 §) allmänheten, för att den snabbt ska få in relevant information och därmed få förutsättningar att handlägga ärendet snabbt, kostnadseffektivt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 §).

Vidare ställer förvaltningslagen upp vissa grundläggande rättssäkerhetsgarantier, så som den enskildes rätt att förstå vad myndigheten anför (rätten till tolk 13 §) och rätten till ombud för att kunna ta tillvara sina rättigheter (14 §). Utöver det anger 16 § att en tjänsteman inte får vara jävig och ger den enskilde rätten att få felaktigheter i handläggningen korrigerade (20 §)

Om socialtjänstlagen tolkas och tillämpas i enlighet med lagens bokstav skulle detta medföra att tolkningen av 1 kap. 9 § regeringsformen om saklighet och opartiskhet behöver förtydligas. Detta särskilt som lagen anger att 5 § förvaltningslagen om legalitet, objektivitet och proportionalitet inte gäller i socialtjänstens verksamhet.

Oavsett hur den juridiska diskussionen om lagars förhållande till övergripande statsrättsliga bestämmelser avlöper, kan det befaras att utformningen av den rättsliga regleringen riskerar att förstärka föreställningen av den sociala yrkesutövningen som något artsiktigt från begreppet rättssäkerhet.

Motiveringskravet

Av 11 kap. 8 § socialtjänstlagen framgår att förvaltningslagens krav på motiverade beslut enligt 32 § förvaltningslagen gäller i ärenden hos socialnämnden som rör myndighetsutövning mot någon enskild. Enligt motiveringskravet ska det vara möjligt att utläsa hur myndigheten resonerat inför ett visst beslut.

I regeringens förslag till en ny förvaltningslag (Prop. 1016/17: 180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, Sid. 320 ff.), behandlas frågan om motivering av beslut. Enligt lagtexten ska beslutet innehålla en *klargörande motivering*, om det inte är uppenbart obehövligt. Kravet att motiveringen ska vara klagörande innebär att en part ska ges möjlighet att förstå hur myndigheten har resonerat i det enskilda fallet. Motiveringsskyldigheten innebär att myndigheten måste ange de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Det ställs inte något krav på myndigheten att ingående redogöra för sakförhållandena i ärendet eller för hur dessa har bedömts. I uttrycket klagörande ligger emellertid att skälen måste presenteras på ett sådant sätt att de blir begripliga för den enskilde. I detta krav ligger också att myndigheterna i sina beslut ska använda ett språk som är enkelt, korrekt och anpassat så att besluten kan bli begripliga för mottagarna.

Regeringen framhåller att sakförhållandena inte *ingående* behöver redogöras för. Detta bör innebära att inte *alla* sakförhållandena behöver redogöras för, men de sakförhållanden som ligger till grund för beslutet, måste preciseras i sådan utsträckning att den enskilde ges möjlighet att förstå hur tjänstemannen resonerat avseende dessa omständigheter. I annat fall skulle förvaltningslagens motiveringskrav inte innefatta någon koppling mellan sakliga observerbara omständigheter och beslutet.

I begreppet resonemang ingår hur tjänstemannen fört ett logiskt resonemang, vilket innebär att ett tankeled utgör grunden för nästa tankeled. Detta medför i sin tur att tjänstemannen värderar de olika leden i resonemanget. Logiska resonemang innefattar normalt subjektiva värderingar och juridiska resonemang utgör här inget undantag. Det normala är däremot att värderingen av olika tankeled inte formuleras. Följden av ett förvaltningsrättsligt motiveringskrav i utredningar enligt BBIC skulle medföra att sakskalet för omhändertaganden identifieras och att värderingen formuleras.

Som exempel kan nämnas det fall då vårdnadshavare bedömdes ha ett neuropsykiatriskt funktionshinder. Barnet omhändertogs eftersom det fanns en påtaglig risk att den unges hälsa och utveckling skadas. Genom att värderingen av funktionshindret inte formulerats återfinns i stället en underförstådd utgångspunkt att vårdnadshavare med funktionshinder i allmänhet har en bristande omsorgsförmåga. Närmare uppgifter om hur barnet uppfattat föräldrarnas funktionshinder framgår inte av utredningen.

Utredningsansvarets omfattning

Av 11 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår att socialnämnden är skyldig att utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. De politiskt förtroendevalda i socialnämnden utför inte detta arbete själva varför den i enlighet med 3 kap. 3 a § socialtjänstlagen använder sig av handläggare som har avlagt svensk socionomexamen.

Utifrån formuleringen av lagtexten saknas begränsningar för vad socialtjänsten får utreda under förutsättning att den själv ser någon anledning att agera i något avseende. Mot bakgrund av att utrymmet för utredningsansvaret i princip är obegränsat ter det sig svårt att samtidigt hävda att socialnämnden har ett ansvar i betydelsen skyldighet att utreda allt som den skulle kunna tänkas utreda. Bestämmelsen blir endast förnuftsmässigt begriplig om utredningsansvaret uppfattas som *bedömning* av alla inkomna anmälningar och *utredning* av de ärenden där socialtjänsten ser sig föranledd att agera.

Det oklara syftet med socialtjänstens utredningsansvar bör betraktas tillsammans med det faktum att det inte har fastställts vad som ska utredas, hur det ska utredas eller vilka kvalitativa aspekter som ska läggas som underlag vid bedömningen om socialtjänsten uppfyllt utredningsansvaret. Det har sagts att frågan hur omfattande eller långtgående detta utredningsansvar ska anses vara, endast kan bestämmas utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet. Enkla ärenden kräver således endast enkla utredningar medan ingripande ärenden, som omhändertaganden eller tvångsåtgärder enligt LVU, bör dokumentationen vara betydligt mer omfattande och av högre kvalitet (Olanders, Bengt m.fl., *Socialtjänstens juridik 2013*, sid. 214 f.).

Dokumentationsskyldighet

Enligt 11 kap. 5 – 6 §§ socialtjänstlagen ska en utredning dokumenteras. Uttrycket utredning och dokumentation bör ses som en helhet. En utredning syftar till att reda ut olika sakförhållanden för att kunna besvara en övergripande utredningsfråga. En fråga om ett eventuellt omhändertagande enligt LVU rör frågan om det är det bästa för barnet att omhändertas. Om denna fråga endast uppfattas som en rubrik och inte en faktisk fråga tenderar utredningen inskränkas till en dokumentation av de olika sakförhållandena. Den utredare som har fokus på den fråga som utreds kommer sannolikt komma till en annan slutsats än den utredare som har fokus på vad som sägs.

Det finns en risk att betoningen på dokumentationsplikten i socialtjänstlagen uppfattas som synonymt med utredningsansvaret. Detta ger i sin tur en tanke om utredningar som objekt och inte process. Detta innebär vidare att en utredning inte behöver innefatta några egentliga utredningsåtgärder utan endast dokument som utredningen ska fyllas med. En sådan tankestil står i motsatsförhållande till vad som sägs i socialstyrelsens handbok *utreda barn och unga, Handbok för socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen*.

Enligt lagens ordalydelse anger dokumentationsskyldigheten att socialtjänsten ska redovisa vad som hänt och vad myndigheten har gjort. Av förarbetena till lagen och av socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd återfinns däremot inte någon strävan att öka tydligheten kring hur myndigheten ska verifiera att de faktiska omständigheterna också förekommit i det verkliga livet. Det finns således inget i regelverket som aktivt påbjuder att ett missförhållande i hemmet ska utredas och analyseras, varför ett initialt antagande kan vara avgörande för bedömningen och beslutet att omhänderta ett barn.

Tillräcklig, väsentlig och korrekt information

Förarbetena till 11 kap. 5 § socialtjänstlagen, anger att dokumentationen ska innehålla *tillräcklig, väsentlig och korrekt information* (Prop. 1996/97:124 s. 153). Trots en sådan precisering behandlas inte frågan om hur bestämningen ska ske om informationen är väsentlig eller korrekt.

Enligt principen om helhetssyn enligt portalparagrafen i socialtjänstlagen ska socialarbetaren se helheten och uppmanas därmed att inte nöja sig med det som framkommer vid första anblicken. Socialarbetaren förväntas därför fortsätta efterforskningarna för att finna fler uppgifter som kan bidra till socialarbetarens helhetssyn.

Om det är som så att ingripande i det initiala skedet motiveras av en subjektivt upplevd oro, är det sannolikt att frågan om informationen är väsentlig avgörs i förhållande till den underliggande oron. Om ett omhändertagande kommer till stånd, framstår det som att åtgärden i sig självt har en förstärkande effekt. Detta leder till att det framstår som besvärligt att i efterhand kritiskt granska grunderna för en vidtagen åtgärd. I de fall ett omhändertagande överklagas till domstol fortsätter som regel utredningsarbetet, varför frågan om informationen är väsentlig avgörs i relation till intresset att låta omhändertagandet bestå.

Vad som uppfattas som väsentligt torde i grund och botten bestå av en subjektiv värdering hos den enskilda socialarbetaren. I socialtjänstens utredningsverksamhet hämtas uppgifter också som regel från journalanteckningarna för att placeras i utredningen. Därigenom görs en oartikulerad värdering avseende vilka uppgifter som anses tillräckligt väsentliga för att anges som fakta i utredningen. Grunderna för bortval av uppgifter dokumenteras mer sällan.

På liknande sätt kan begreppet korrekt information bli föremål för diskussion. I utredningarna återfinns mycket ofta muntliga utsagor av kommunens eller landstingets anställda samt jourhemsföräldrar och liknande. Dessa utsagor utgör i själva verket huvuddelen av de beslutsgrundande uppgifterna. I sammanhanget kan det vara en korrekt uppgift att en viss person lämnat vissa uppgifter, men detta behöver inte innebära att de uppgifter personen lämnat även är korrekta i sak. Uppgifterna behöver därför nödvändigtvis inte överensstämma med verkliga förhållanden.

Dokumentation av fakta och värderingar

I förarbetena till socialtjänstlagen anges att subjektiva värderingar ska undvikas om de inte är nödvändiga, men ska i dessa fall vara grundade på ett korrekt underlag och utgöra verklig betydelse för ärendet (Prop. 1996/97:124 s. 153). Lagstiftarens uppmaning att subjektiva värderingar ska undvikas ter sig svår att förena med den sociala yrkespraktiken. Som sagts ovan utgör subjektiva värderingar grunden för den kunskapssyn som råder i yrket.

Socialtjänsten agerar inom de vida ramar som ställts upp av lagstiftaren just eftersom lagstiftaren vill lämna utrymme åt det sociala arbetet. Samtidigt präglas denna profession i stor utsträckning av tilltron till känslor och subjektiva värderingar, att rätt bedöma sociala förhållanden och relationer. Av Socialstyrelsens handbok *Vårdnad, boende och umgänge. Handbok – stöd för*

rättstillämpning och handläggning inom socialtjänstens familjerätt, sid. 242 – 243, framgår att kvaliteten på utredningen bygger på utredarens omdöme, vilket skulle kunna peka på en direkt koppling mellan kvalitet och den enskilda socialsekreterarens kompetens och värderingar.

I sammanhanget bör uppmärksammas att värderingar kommer till uttryck på en mängd olika sätt till följd av hur verkligheten uppfattas. Det är till exempel inte möjligt att bedöma en förälders omsorgsförmåga utan en värdering av vad en god omsorgsförmåga är. För att kunna göra en transparent bedömning där värderingen framgår av utredningen, krävs att bedömningsunderlaget först har definierats. Detta innebär att socialarbetaren först måste formulera vad färdigheten omsorgsförmåga består av eller vad en tillräckligt bra förälder måste kunna göra för att bedömas ha en tillräckligt god omsorgsförmåga. När socialarbetaren utifrån en sådan mall gör en bedömning, utgör även det en värdering, men då av en enskild individs förmåga. Det rör sig således om flera olika lager av värderingar, först ett uttryck för den allmänt accepterade normen och sedan handläggarens individuella norm. Här finns även en risk för att värderingen eller bedömningen av föräldrarnas *förmåga* förvrids till att i stället bli en värdering av hur föräldern *är*.

Det är osäkert om och hur begreppet omsorgsförmåga har definierats, varför förväntningarna på den enskilde i praktiken kan variera från krav på att vara den perfekta föräldern till att det accepteras att föräldern använder våld.

I flera av socialtjänstens utredningar framgår bedömningsgrunderna eller referensramarna endast indirekt. Detta kan innebära att den egentliga bedömningen av exempelvis enskildas omsorgsförmåga eller risker för barnets hälsa och utveckling, härrör från myndighetens socialpsykologiska gruppnorm. Dokumentationen är här nödvändig eftersom bedömningen ska *utgå* från sakliga omständigheter, medan värderingar fyller det sakliga underlaget med en innebörd. Som exempel kan nämnas att det är en saklig omständighet att en vårdnadshavare doserat mjölkersättning på ett felaktigt sätt (eftersom det finns en doseringstabell). En värdering är att det antingen ska bedömas som ett ursäktligt misstag eller en oförlåtlig brist. I det aktuella ärendet anfördes omständigheten som grund för att modern skulle vara olämplig som vårdnadshavare.

I utredningsarbetet är det väsentligt att identifieringen av faktaunderlaget och värderingen av underlaget inte blandas samman med slutsatser av underlaget. För att kunna komma fram till en slutsats krävs att underlaget behandlas i ett resonemang kring en frågeställning, det vill säga en analys.

Utredning – Analys och bedömning

Utredningsarbetet bör uppfattas som ett medel för att uppnå ett mål och inte ett mål i sig självt. Detta innebär att det inte räcker med att konstatera att en utredning genomförts, utan det är nödvändigt att undersöka om utredningen behandlat relevanta omständigheter i förhållande till utredningens frågeställning. Utöver det är det nödvändigt att utredningen genomförts på ett vederhäftigt sätt.

För att undvika att utredningsarbetet bedrivs mekaniskt är det nödvändigt att de utredande och analytiska aspekterna lyfts fram. I socialtjänstens utredningsverksamhet kan det befaras att arbetet i hög utsträckning uppfattas som ett mekaniskt dokumenterande och inte ett utredanden analyserande. En indikation på detta är att enskilda socialsekreterare inofficiellt döpt om socialstyrelsens dokumentationsstöd BBIC till *Bara Blanketten I centrum*, vilket ger uttryck för en syn på metodstödet som ett mekaniserat administrativt instrument. En risk med ett mekaniserat arbete som den enskilda medarbetaren uppfattar som onödigt men tvingande, är att denne börjar söka genvägar för att mer tillgodose personliga intressen. Tonvikt läggs då mer på att det ska se bra ut medan det kvalitativa innehållet hamnar i bakgrunden. Detta skulle kunna vara en bidragande orsak till att formalia framhålls som kvalitet, medan analys och ett vetenskapligt förhållningssätt har svårare att tränga igenom.

Fil. dr. universitetslektor Bodil Rasmusson, skriver i sammanfattningen av *Analys, bedömning och beslut i utredningar enligt BBIC* (publicerad www.socialstyrelsen.se, februari 2009) att BBIC är ett system som förser handläggaren med olika verktyg, så som ett antal formulär som ska användas för att styra och dokumentera en utredning. Hon skriver att frågor rörande analys, bedömning och beslut i utredningarna har emellertid hittills varit tämligen obearbetade.

Bodil Rasmusson konstaterar även att BBIC befinner sig i skärningspunkten mellan två olika diskurser för beslutsfattande; den tekniskt rationella och den analytiskt reflexiva. Formulären anvisar en särskild logik och rationalitet medan BBIC:s grundprinciper anvisar förhållningssättet till klienterna och utredningen som en process. I sammanfattningen konstateras även att utredningen är beroende av handläggarens syn på möjligheterna att förhålla sig objektiv i samband med informationsinsamlingen samt på vilket sätt klienterna involveras och medverkar i beslutsprocessen.

Alla barnutredningar enligt LVU avslutas med en bedömning som överlämnas till socialnämnden. Denna bedömning kan vara mer eller mindre bearbetad beroende på vilken färdighetsnivå utredningen bedrivits.

- Bedömningen på den mest obearbetade nivån är operativt intuitiv och präglas av ett rutinbaserat förhållningssätt
- Mellannivån är den schematiska, där handläggare följer uppställda kriterier vid bedömningen, det vill säga att det finns en fastlagd struktur för beslutsfattandet som är möjlig att följa likt ett flödesschema eller lathund
- Den högsta nivån är den analytiskt, systematiska och reflekterande där olika perspektiv och omständigheter vägs mot varandra och där alternativa hypoteser behandlas.

Bodil Rasmusson (ibid. a.a.) anger att beslut inom socialtjänsten präglas av ett flertal faktorer, som kan hänföras till *Beslutsproblemet* (vad är frågan), *Beslutskontexten* (sammanhang och samband med andra faktorer) och *Beslutsfattaren* (socialarbetarens attityder, värderingar och kunskapshantering). Rasmusson anger att värderingar har stor betydelse och att det finns risk att barns utsagor kan användas som redskap i argumentationen för ett visst beslut.

Sanning och moral

Utifrån erfarenheter från klienter hos socialtjänsten och genomgång av flertalet utredningar framträder en bild där socialtjänsten företräder en ambition att säkerställa ett barnomhändertagande. Syftet med utredningen framstår inte som att förbehållslöst utforska sakförhållanden eller att utreda påstådda missförhållanden. Formulerat på annat sätt är målet med utredningen att få domstolen att döma som myndigheten vill att den ska döma, det vill säga på det sätt som uppfattas som moraliskt riktigt.

Detta myndighets- eller institutionsanknutna moraliska imperativ utgör en konkretisering och en tolkning av den övergripande principen om barnets bästa som ett utslag av de mänskliga rättigheterna. Här uppstår däremot en spänning mellan å ena sidan de statsrättsliga principerna om rättssäkerhet för den enskilde och myndighetens föreställning om att en viss åtgärd är det bästa för barnet. Dessa båda sidor kan komma att uppfattas som oförenliga, det vill säga att spänningen antas förutsätta ett ställningstagande för eller emot barnet. Detta beror på att staten genom socialtjänsten antas agera *för* barnets bästa, vilket i socialtjänstens föreställningsvärld innebär ett agerande *mot* vårdnadshavarna. Att i det sammanhanget nyansera bilden av vårdnadshavarna och beakta vårdnadshavarnas och barnets rättigheter till skydd mot staten, skulle strida mot det etablerade moraliska imperativet.

Ett tillkommande problem är att det som i allmänhet uppfattas som självklarheter inte regleras av juridiken. Som exempel kan nämnas att allmänheten förväntas utgå från att en myndighet alltid talar sanning medan juridiken inte erbjuder någon sådan garanti. Regeringsformen slår fast att myndigheter ska agera sakligt och opartiskt, samtidigt som den rättsliga regleringen inte ställer upp något krav på att det myndigheter påstår nödvändigtvis måste vara sant. Det avgörande är i stället vad parterna i processen har möjlighet att bevisa.

En uppgift i en utredning kan vara oriktig, det vill säga att uppgiften inte överensstämmer med vad som faktiskt har hänt, exempelvis påståendet att vårdnadshavarna misshandlat sitt barn. Att uppgiften är oriktig i sak saknar däremot betydelse då den förekommer i en utredning i form av en utsaga. Den som lämnar uppgiften har de facto lämnat uppgiften och därigenom blir uppgiften korrekt. Det som den enskilde kan uppfatta som lögn, kan myndigheten därmed uppfattas som en redovisning av faktiska förhållanden i en korrekt utförd utredning.

Metod eller inte metod – det är frågan

För att förstå karaktären av socialtjänstens utredningar är det väsentligt att hålla isär vetenskapens uppfattning kring vad en metod är och en mer yrkesteknisk föreställning. En vetenskaplig metod är ett sätt att nå en säker och trygg kunskap om verkligheten varför metoden hela tiden syftar till att säkerställa korrekta observationer och att tolkningarna av dessa inte färgas av personliga värderingar. I ett yrkestekniskt sammanhang är en metod mer att betrakta som en manual eller lathund med instruktioner för hur arbetet ska bedrivas. En sådan föreställning om instruktioner för arbetets bedrivande för med sig ett

teknokratiskt förhållningssätt och att instruktionen följs utan att det ställs några problematiserande frågor. Det finns mycket som talar för att socialstyrelsens handläggningsstöd BBIC uppfattas som en rutinbaserad manual, vilket i sin tur för med sig att handläggningen sker mekaniskt.

Hermeneutiken och därmed den sociala yrkespraktiken vänder sig mot en syn där metodval är bärande och har betydelse för slutsatsens innehåll. Thomassen (a.a. sid. 103) skriver med hänvisning till Gadamer att metod inte är att kartlägga hur vi metodiskt ska gå tillväga för att få fram säkra tolkningar av meningsbärande material. Tvärtom angriper han tron att en ”metod” ska kunna leda till förståelse av människor och mänskliga kulturyttringar. Här skymtar en skillnad i målbild. Vetenskapen önskar besvara en uppställd fråga, medan hermeneutiken verkar sträva efter en ökad förståelse för frågan.

Enligt den hermeneutiska tolkningsläran framstår processen att nå fram till en säker tolkning av underlaget som mer metafysisk. Det är annars svårt att föreställa sig Gadamers ståndpunkt att en metod inte erbjuder någon möjlighet att nå fram till en fast och säker kunskap om verkligheten. Den hermeneutiska inriktningen verkar snarare ge uttryck för föreställningen att det inte är möjligt att nå fram till någon säker kunskap om verkligheten över huvud taget. Det är i stället fråga om en pågående process där vår förståelse ständigt utvidgas utifrån möten med andra. Erfarenheter från sociala interaktioner utgör därmed förutsättningen för vår förståelse för omvärlden.

Det sociala arbetet i praktiken

Bo Edvardsson har i en kommentar till Ewa Nowackas bok *En bur sökte sin fågel – Berättelsen om Ewa och Kasia (Prisma förlag 1991)*, beskrivit att han blivit tillfrågad eftersom han bedrivit forskning kring handläggningsarbetet på socialbyråer med inriktning mot tankeprocesserna (sid. 167). Även om kommentaren snart är trettio år gamla är den fortfarande lika aktuell. Edvardsson sammanfattar tjugo strategier som socialarbetare tillgriper i det praktiska utredningsarbetet (sid. 195 – 203). Dessa är:

- 1) Bevisfabrikation, 2) Undanhålla information, 3) Inte vilja undersöka, 4) Lögner, 5) Hot, fientlighet, mobbning, 6) Isolering, krossa mor-barn-relationen, 7) Integritetsbrott, 8) Grymhet, 9) Provokationer, 10) Antidemokratiska stämplingar, 11) Etnisk diskriminering, 12) Detaljkontroll, order, 13) Förhåla, 14) Pekpinnar, 15) Påverka barnet, 16) Hänsynslösa ryck, 17) Kontroll genom vård, 18) Högre krav än normalt, 19) Inget svar och 20) Inga beviskrav, sätta sig över lagen.

Edvardsson sammanfattande punkter står i bjärt kontrast till den vedertagna synen att det i socialtjänstens verksamhet förekommer enstaka felgrepp men att den på det stora hela taget utgör en välfungerande verksamhet. Som exempel kan nämnas Sveriges television uppdrag granskning Mardrömmen (www.youtube.com). I programmet visades hur ett barn påverkades av socialarbetaren att med en hand visa hur han mjölkade pappas snopp. Detta skedde genom att barnet härmade socialarbetarens rörelser. Medias avslöjanden

tenderar att beskriva felgreppen till att avse enstaka åtgärder, exempelvis hur ett barnsamtal genomförts eller att vissa orosanmälningar inte handlagts etc. Det är först när dessa felgrepp placeras som en följd av ett tänkande som felgreppen blir begripliga. Utifrån den sociala yrkespraktiken kan det vara så att det inte är fråga om felgrepp, utan om inarbetade rutiner på arbetsplatsen. Edvardsson pekar just på detta - att felgrepp förekommer som regel och inte som undantag.

En grundläggande drivkraft och förklaring till de rådande förhållandena är att den sociala barnvården motiveras av det som brukar kallas *de svåra fallen*. Om inte socialtjänsten tillåts vara flexibel finns risk att barn som lever under svåra förhållanden inte får det skydd de har rätt till. I strävan att skydda utsatta barn betonas ofta det faktum att det många gånger saknas närmare information i ärendena. För högt ställda beviskrav skulle därmed få till följd att barnen går miste om samhällets skydd. I förhållande till samhällets moraliska skyldighet att ställa upp för de svagaste har rättssäkerhet för vårdnadshavare, som uppfattas som föröware, tillmätts ett lägre värde.

När det gäller de svåra fallen framstår det även som att barn till klienter med påvisat våldskapital omhändertas i mindre utsträckning än barn till fattiga och resurssvaga klienter. Fallet Yara visar exempelvis att socialtjänsten hade tagit emot flera orosanmälningar, men att myndigheten bortsett från dessa. Anledningen kan ha varit att socialarbetaren inte känt oro för just det barnet alternativt att myndigheten varit mer mån om att söka distans till klienten. Samtidigt kan nämnas ett fall som knappast kan beskrivas som svårt. Sveriges television, kalla fakta måndagen den 4 november 2019 beskriver en familj där barnen fått tillstånd av kommunen att erbjuda barnen alternativ skolgång i hemmet. Utan förvarning ändrar kommunen inställning och tvångsomhändertar barnen med biträde av Polis.

Den etiska yrkesutövningen

Det arbetssätt som tillämpas i den sociala yrkespraktiken bygger i stor utsträckning på erfarenhet och tyst kunskap. Lagstiftaren har utgått från att tjänstemän är sakliga och opartiska och överlämnat utformningen av arbetsmetoder till yrkespraktiken. Det skulle därmed kunna vara så att den juridiska strukturen i allmänhet och rättighetsregleringen i synnerhet inte uppmärksammas i tillräcklig utsträckning. I och med detta uppkommer en a priori föreställning att det praktiska arbetet som utförs på socialkontoren är synonymt eller i linje med den juridiska rättighetsregleringen.

Barnrättscentrum vid Stockholms universitet pekar på att det är oklart i vilken utsträckning socialtjänstens verksamhet tillmötesgår grundläggande rättsprinciper (Pernilla Leviner och Tommy Lundström, *Tvångsvård av barn och unga, rättigheter, utmaningar och gränzoner*, sid. 24).

Det yrkesetiska förhållningssättet legitimeras genom att lagstiftningen och begreppet barnets bästa fyllt tillämpningen med ett positivt värde. Därigenom har barnets bästa kommit att uppfattas som synonymt med det arbete som socialtjänsten bedriver. Detta har fått till följd att den enskilde som hävdar sin rätt, riskerar att uppfattas som etiskt och moraliskt tvivelaktig av myndigheter

och domstolar. I grund och botten eftersom rättighetskravet uppfattats som motstridigt i förhållande till värdet barnets bästa.

Etik i praktiken – ett exempel

För att illustrera hur underliggande värderingar kommer till uttryck i den praktiska verksamheten, redovisas hur ett samtal genomfördes och hur detta dokumenterades i en autentisk utredning. Samtalet utgjordes av information till vårdnadshavarna på socialkontoret om att barnet hade omhändertagits. Mötet dokumenterades av socialsekreterare, som gjorde skriftliga anteckningar på papper men finns även bevarat på ljudupptagning som vårdnadshavarna gjorde på plats.

Samtal med klienter genomförs i par, där den ena dokumenterar samtalet genom anteckningar på papper medan den andra för samtalet. Eftersom anteckningar görs löpande tenderar anteckningarna bli brottstycken av samtalet som redovisas kronologiskt. Anteckningarna utgör därför inte ett koncentrat av vad som sagts, utan ett urval av vad som sagts.

Anteckningarna ger bilden av ett samtal, där föräldrarna berättar fritt utifrån sin föreställning och hur de tänker kring barnet, medan socialarbetaren leder samtalet utifrån de uppgifter som barnet lämnat under barnsamtalet. Till saken hör att barnet hörts tidigare då fem vuxna frågade ut barnet.

Inledningen

Mötet inleds med att handläggaren läser upp orosanmälan från förskolan om att barnet skulle ha dragit ner sina byxor inför en flicka. Pappan svarar med att han blev chockad när han fick höra vad som hade hänt där. Enligt anteckningarna fortsätter mötet med att ”Föräldrarna menar att [barnet] har en egen I-pad, men att han bara får lyssna på musik. Han har inte tillgång till att se på vuxenfilmer.”

Av ljudupptagningen framgår att pappan inte sa att barnet skulle vara förbjuden att göra något annat med sin I-pad än att lyssna på musik. Utöver det sades ingenting om vuxenfilm i det här sammanhanget. Det enda pappan sa var att ”[Barnet] har sin egen I-pad. Det enda han tittar på är musik och dansar.” Tillägget ”Han har inte tillgång till att se på vuxenfilmer” är således ett tillägg av den antecknande socialarbetaren.

Vuxenfilm

I journalanteckningarna används ordet vuxenfilm, som underförstått kopplas ihop med en tidigare orosanmälan då barnet påstås ha berättat att ”pappa vill att jag tittar på tv, en pojke drar ner kalsongerna och en flicka tar ner kalsongerna”. Både i journalanteckningar och i utredningen enligt BBIC, skriver socialtjänsten att ”[Barnet] har blivit exponerad för porrfilm.”

Med hänsyn till att barnet har sin egen I-pad, skulle en alternativ förklaring kunnat vara att barnet letar efter filmer på nätet med musik och dans, får syn på musikvideos eller annat material som innehåller lättklädda människor. Detta är inte vad han söker efter och följaktligen inte heller vill se. För övrigt säger

barnet att filmen visades på TV, varför det framstår som oklart vilken betydelse I-paden har i sammanhanget.

Barnets inkontinens

Enligt journalanteckningarna kissar barnet ofta på sig. Detta bekräftas av föräldrarna som berättar att det händer oftast på förskolan. Han kan glömma bort att kissa när han tittar på Ipad hemma. Pappan menar att han är misstänksam mot förskolan och hur de behandlat sonen. Barnet har sagt att han blivit slagen på förskolan. Pappan uppger att han aldrig slagit sina barn, han ”uppfostrar med ögonen”. Pappan säger att han själv aldrig blivit slagen av sin pappa. Pappan menar att förskolan aldrig har sett att [barnet] kommit med skador till förskolan.

Enligt ljudinspelningen framträder en något annan bild. Fadern oroar sig för att barnet kissar på sig. Uppgiften att barnet *ofta* kissar på sig, kommer därför inte från föräldrarna. Vidare säger fadern att det är märkligt att barnet inte kissar på sig hemma, utan bara på förskolan. Han ställer frågan ”Varför inte hemma, men på dagis?” Utifrån detta säger han att det man kan misstänka är att barnet behandlats felaktigt på dagis, men att han inte tagit upp det för att undvika konflikt med dagispersonalen.

Denna nyans är väsensskild från antydningen att ”pappan menar att han är misstänksam mot förskolan”. Ljudinspelningen ger uttryck för en förälder som är orolig för sitt barn, men på grund av sin hudfärg, sin sociala position och sitt språk, saknar han möjlighet att föra sin talan på ett konstruktivt sätt. Om han skulle försöka ta upp frågan med förskolan ser han risken att det skulle bli en konflikt. Journalanteckningen ger i stället bilden att *fadern* är misstänksam.

Filmen på TV och frågan om våld

Mot bakgrund av att journalanteckningarna är en sammanfattande text, finns inte antecknat hur samtalet förlöpte. Av ljudinspelningen framgår däremot att efter det att fadern berättat om sin oro för barnets tillvaro på förskolan säger socialarbetaren: ”Jag har pratat med [barnet] och det här med TV var en gång när du hade tittat på TV och sagt åt [barnet] att kom. [Barnet] hade sagt nej, men att du drog i honom eller han sa nej.”

Fadern uppfattar inte frågan som om han tittat på porrfilm med sonen, utan om han har slagit honom varför han förklarar att han aldrig slår barn. Anteckningen att han ”uppfostrar med ögonen”, kan knappast förstås om man inte tar hänsyn till att det är ett afrikanskt uttryck och innehåller flera kulturella aspekter och nyanser som går förlorat i socialtjänstens anteckningar.

Samtalet fortsätter med att socialarbetaren utvecklar frågan. Hon säger att: ”När jag pratade med honom om det här med filmen, frågade jag om du hade gjort något annat som han inte ville. Och då sa han till mig att både du och mamma har slagit honom och han sa att ni hade slagit honom - eller att du hade slagit honom på huvudet och i magen och på benen.

Fadern svarar inte på frågan om han har slagit barnet, men berättar att barnet även säger sådana saker till dem också. Detta kan uppfattas som att fadern förnekar att han slagit, men också att det inte finns något att förneka, eftersom det som påstås inte har inträffat. Fadern berättar att det inte är ovanligt att barnet påstår saker som rent faktiskt inte kan ha inträffat. Utöver det lämnar han uppgifter om att han utsätts för mobbing på förskolan och att det som beskrivs som barnets sexuellt utåtagerande beteende i själva verket är hot och kränkningar från de andra barnen.

Socialsekreteraren uppfattar inte denna information utan fortsätter genom att ställa den hypotetiska frågan varför han tror att barnet säger att fadern slår honom. Fadern svarar att han inte vet.

Gränssättning och hyperaktivitet

Ljudupptagningen visar att då pappan håller fast vid uppgiften att han inte slagit barnet, leds samtalet vidare till det som barnet sagt under barnsamtalet. Frågan lyder: "[Barnet] säger att både du och mamma, han säger mamma slår på rumpan." Pappans svar sammanfattas i journalanteckningarna.

Pappan menar att föräldrarna skämmer bort [barnet] och inte gränssätter honom så mycket. [Barnet] lyssnar inte på mamman och slår henne. Pappan är mer bestämd och säger till [barnet].

Av ljudinspelningen framgår att:

Fadern - Mamma är en ängel. Om de säger vi skämma bort honom, då jag hålla med. Vi tror inte på att aga

Socialsekreterare - Hur brukar ni gränssätta honom.

Fadern - När jag höjer rösten då lyssnar honom. Höja rösten och är bestämd. Det är inte mamman, Han slår mamman. Det är han som gör det. Det är dagis som säger att jag ska vara hård och bestämd mot [barnet]. De har sagt till mig. Nu när det kommer så här

Socialsekreterare - Där på dagis berättar de också att de har sett att han har koncentrationssvårigheter att han har svårt att kontrollera sina impulser och att han är väldigt aktiv. Är det en beskrivning du känner igen.

Fadern - Ja. Han är aktiv och han äta mycket godis Vi försöker begränsa det

Socialsekreterare - Så ni tror han är hyperaktiv på grund av godis och läsk

Fadern - Ja. Börjat med lördagsgodis. Vi märker han blir lite lugnare när han inte får det. Han blir ledsen. Jag blir ledsen när barnet bli ledset.

Denna ordväxling dokumenteras i journalanteckningarna som att det är fadern självmant som berättar att barnet skulle lida av hyperaktivitet och inte endast att han är aktiv.

Pappan berättar att [barnet] är aktiv. Han äter mycket godis och dricker mycket läsk. Pappan säger att han inte vill att [barnet] ska vara ledsen och då kan ge [barnet] läsk för att han ska sluta gråta. Pappan tror att [barnet] är hyperaktiv pga godis och läsk. Föräldrarna försöker nu begränsa hans intag.

Strukturen i samtalet ger att frågor formuleras ledande, som förutsätter att vissa antaganden är uppfyllda. Som att barnet skulle vara hyperaktiv [antagande om

faktum] *för att* han äter godis [antagande om orsak]. Föräldrarnas svar formuleras i journalanteckningarna som att fadern berättat det som frågan förutsätter, ”Pappan tror att [barnet] är hyperaktiv pga godis och läsk.” Genom detta behandlas uppgiften att barnet är hyperaktiv som ett faktum. Samtalets genomförande präglas således av en strävan att belägga eller verifiera redan fastställda föreställningar, inte att utreda ett anmält missförhållande.

Kap. 11 – Ramlagar – Från utredning till domstol

Socialtjänstens uppdrag har inte formulerats i detalj, utan överlåtits åt kommunerna själva att formulera. Anledningen är att en mer detaljerad reglering befarades hämma socialtjänstens flexibilitet. Socialtjänstlagen och LVU är av den anledningen utformad som ramlagar som endast ställer upp en yttre ram för den sociala yrkespraktikens verksamhet. Genom de mycket vaga målsättningar som ställts upp, ter det sig besvärligt att fastställa var den yttre gränsen är placerad eller vad uppdraget i själva verket består av.

En konstruktion med ramlagar förutsätter att de övergripande statsrättsliga principerna, så som regeringsformens princip om allas lika värde, bryts ned och omvandlas till hanterbara regler. Principer måste operationaliseras för att få effekt i en myndighets verksamhet, vilket innebär att de måste omsättas till rutiner. I enlighet med den svenska tillitsprincipen förutsattes socialtjänstreformens intentioner omsättas i rutiner. Intentionerna har sedermera tolkats enligt den kultur och de föreställningar som finns inom den sociala yrkespraktiken. I denna tolkningsprocess har intentionerna med individens självbestämmande i centrum transformerats och anpassats till den rådande myndighetskulturen. Genom konstruktionen med ramlagar har således myndighetskulturen kommit att lyftas upp som lag.

Frågan om att ge rättslig legitimitet åt enskilda myndighetskulturer saknar möjligen betydelse utifrån ett juridiskt perspektiv. Detta eftersom det förvaltningsrättsliga systemet utgår från att en myndighet agerat sakligt och korrekt med lagens stöd. Frågan kan trots det ha betydelse för utvecklingen av det de socialpsykologiska strukturerna hos kommunernas socialtjänster.

Enligt socialstyrelsens statistik omhändertas uppemot 7 000 barn per år. För att domstolsprocesserna med anledning av dessa ska kunna uppfattas som rättvisa i enlighet med artikel 6 Europakonventionen, bör vårdnadshavarna kunna förvänta sig att domstolen även lyssnar på vad föräldrarna säger, kontrollerar fakta och kommer fram till bedömningar som är till stöd och hjälp för barnet.

I mål om omhändertaganden av barn ska domstolen göra en prövning i två led. Det första ledet innebär att domstolen ska pröva om det föreligger missförhållanden i hemmet och det andra är om socialnämnden förmått visa att det är det bästa för barnet att skilja det från hemmet. Domstolens främsta underlag för dessa bedömningar utgörs av socialtjänstens utredningar enligt socialstyrelsens handläggningsmall BBIC, *med barnets behov i centrum*. Som sagts ovan används inte någon vetenskaplig utredningsmetod varför det utifrån utredningarna inte är möjligt att avgöra vilka faktiska sakomständigheter som ligger till grund för socialtjänstens ställningstaganden. Trots detta har den sociala barnavården motiverats med att det är svårt att föreställa sig att socialtjänsten *inte* skulle ha möjlighet att driva igenom en placering för vissa barn när förhållandena bedöms som allvarliga (Pernilla Leviner och Tommy

Lundström, *Tvångsvård av barn och unga, rättigheter, utmaningar och gränzoner*, sid 77 f.).

Domstolen gör inte någon prövning av de processuella förutsättningarna, det vill säga en närmare kontroll av hur utredningen gått till. Det avgörande för domstolens är i stället hur barnets bästa ska definieras som en prognos för framtiden, vilket innebär att domstolen framhåller vikten av att blicka framåt. Vad som ska anses vara barnets bästa anförs i processunderlaget, det vill säga socialtjänstens utredning.

Domstolen prövar inte myndighetens slutsatser eftersom konstruktionen med ramlagar även medför att den enskilda socialarbetarens bedömningar utgör utgångspunkten för vad som ska anses vara det rätta. Det är denna inledande premiss som vårdnadshavarna är tvingade att bemöta i domstolen.

Formell och materiell rättvisa

Den rättsliga regleringen av den sociala barnvården ger den enskilda socialarbetarens ställningstaganden en helt avgörande betydelse. Av den anledningen skiljer sig bedömningarna åt beroende på ärende och var i landet ärendet initieras. Olika utredningar visar upp ett spann från en principiell nolltolerans, det vill säga att inga missförhållanden eller risker kan accepteras, till att barn dödas trots att riskerna varit kända. Det rikskända fallet Bobby utgör exempel där det i efterhand framstår som självklart vad som borde ha gjorts. En sannolik förklaring till händelseutvecklingen är att den hermeneutiska tolkningen av familjeförhållandena fått utgöra underlag för hur myndigheten valt att agera.

Känslan för vad som är rätt utgår från upplevelsen av omständigheter i det enskilda fallet varför även uppfattningen om vad som är rätt skiljer sig åt från fall till fall. I en rättsstat måste sådana bedömningar däremot kunna inordnas i ett system för att den enskilde ska kunna förutse vad det är lagen i själva verket reglerar. En bärande tanke i ett rättssystem är att övergripande principer skapar ett normvärde och att dessa värderingar kommer till uttryck i den detaljreglering som gäller på enskilda områden. Den medborgare som inte är jurist ska kunna läsa övergripande principer och den aktuella lagbestämmelsen och utifrån detta kunna föreställa sig hur rättstillämpningen kommer att se ut i det enskilda fallet. Rätten ska vara förutsägbar och inte godtycklig. Det är detta som brukar benämnas den formella rättvisepincipen.

I och med utformningen av ramlagar har lagstiftaren frångått den formella rättvisepincipen och överlåtit åt den enskilda socialarbetaren att definiera lagens innebörd i det enskilda fallet. Detta benämns den materiella rättvisepincipen. Den enskilda socialarbetaren har ansetts bäst skickad att göra de svåra bedömningar som krävs i det enskilda fallet och förväntas därför fylla bedömningen med ett materiellt riktigt innehåll.

I alla mer civiliserade samhällen har de styrande strävat efter att bygga statsskicket på en juridisk grund. I Sverige slogs detta fast i Upplandslagen från 1296; ett land ska med lag byggas och ej med våldsgärningar. Lagen består således av de regler som fastställs av de som har makten i samhället och är

knuten till vissa värden som är rådande för dagen. Skillnader i värderingar upptäcks när lagar från olika samhällen och tider jämförs med varandra. Från politiskt håll tenderar lagen numer endast uppfattas som ett medel att styra riket.

Ett land med ett väl fungerande rättssystem där den enskildes mänskliga rättigheter erkänns, brukar kallas för en rättsstat enligt västeuropeisk modell. Det räcker därmed inte med att rättssystemet är mekaniskt effektivt utan måste även erbjuda vissa rättsstatsvärden, så som principen om allas lika värde och individens okränkbarhet. Det är i denna mening som principen om *Rule of Law*, ska uppfattas. Det som inträffar när en enskild tjänsteman ges ett fritt mandat att göra bedömningar i det enskilda fallet, frikopplat från kravet på användandet av en vetenskaplig utredningsmetodik, är att den juridiska rättighetsstrukturen upphör att fungera. I stället infinner sig en diskussion om vad som egentligen är gällande rätt.

Formell rättssäkerhet

Frågan om formell eller materiell rättssäkerhet diskuteras i SOU 2015:71, *Barns och ungas rätt vid tvångsvård*, (sid. 148 ff.). Inledningsvis klargörs att rättssäkerhet formulerades på 1800-talet och syftar till att den offentliga makten följer gällande rättsregler och att det finns garantier mot missbruk. Även om begreppet anses utgöra en av juridikens hörnpelare råder det oklarheter om vad rättssäkerhet egentligen innebär.

Enligt den formella rättssäkerhetsdefinitionen betonas förutsägbarhet, kontrollerbarhet och likhet inför lagen. I detta ligger flera grundläggande rättsstatliga principer främst legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen, likhetsprincipen, proportionalitetsprincipen, principen om rätt till domstolsprövning och offentlighetsprincipen. Sammanfattningsvis kan sägas att

- a) Legalitetsprincipen motverkar godtycke i handläggningen och ger förutsägbarhet
- b) Objektivitets- och likhetsprincipen ger att myndigheter och domstolar är sakliga och opartiska
- c) Proportionalitetsprincipen ger balans mellan mål och medel
- d) Principen om rätt till domstolsprövning ger individen rätt till överprövning inom rimlig tid

Materiell rättssäkerhet

Med hänvisning till Alexander Peczenik förklarar SOU 2017:51 (sid. 150) den materiella rättssäkerheten som att all myndighetsutövning baseras på en förnuftig avvägning mellan hänsynen till den på rättsnormen baserade förutsebarheten och andra etiska värden. Peczenik menar med hänvisning till rättsordningen under det tredje riket i Tyskland, att den materiella rättssäkerheten måste kombineras med den formella.

Begreppet materiell rättssäkerhet har utvecklats av Lotta Vahlne Westerhäll till att även innefatta den enskildes behov av skydd baserat på materiell likhet. De etiska principer som gör sig gällande är här människovärdesprincipen,

autonomi- och självbestämmandeprincipen, godhetsprincipen, behovsprincipen och nyttoprincipen.

Barnrätt, tvångsvård och etik

På fråga vilken rättssäkerhetsdefinition som har företräde i samband med tvångsvård av barn framhåller utredningen att barnrättsfrågor kräver etiska analyser men konstaterar samtidigt att det är påfallande ont om etiska diskussioner. Därefter hänvisas till Blennbergers princip om ”sårbarhetsobservans”.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen (sid. 151) att olika principer inom den sociala barn- och ungdomsvården måste vägas mot varandra och hänvisar till Tommy Lundström. Denne konstaterar att socialtjänsten utsätts för motsägelsefulla signaler om tvångsomhändertaganden av barn och unga. Under vissa perioder lyfts barnens rätt till skydd fram, vid andra tidpunkter betonas familjens rätt till integritet. Lundström konstaterar att det sociala arbetet vid bland annat tvångsomhändertaganden verkar handla om en balansgång mellan etiska principer snarare än om att i alla lägen utgå från en överordnad etisk princip.

I polemik med den rådande diskursen kan anföras att innebörden av principer endast visar sig i ett resonemang i förhållande till ett specifikt och konkret problem. Ökat fokus bör därför läggas på att sakligt redovisa grunderna för resonemanget och därmed definiera frågeställningen.

Legalitetsprincipen - Rule of Law

En förutsättning för att medborgaren ska kunna förlita sig på lagen är att myndigheterna tillämpar lagen i enlighet med de bärande principerna som systemet bygger på. I Sverige framgår detta av regeringsformens portalparagraf, som slår fast att all offentlig makt utgår från folket och att den offentliga makten utövas under lagarna.

Kravet på lagbunden myndighetsutövning innebär att lagen är auktoritär till sin natur. Lagen gäller eftersom riksdag och regering inom ramen för den konstitutionella strukturen har bestämt att den ska gälla. Till detta kommer även att alla regler gäller samtidigt, varför det utifrån ett principiellt perspektiv inte är möjligt att välja bort vissa regler.

Lagen är generell och gäller alla och det har inte ansetts vara ett giltigt försvar för den enskilda medborgaren att hävda att han eller hon inte kände till vad som står i lagen. Det råder så att säga ett antagande, en presumtion, om att lagen är känd för alla. Trots denna presumtion är det en mycket vanlig uppfattning hos jurister att det inte är tillräckligt att läsa lagtexten, utan det är även nödvändigt att ta reda på vad förarbetena till lagen säger.

Denna skillnad eller nyans mellan vad som står i lagtexten och den verkliga betydelsen har medfört att allmänhetens uppfattning om vad lagen säger, inte alltid överensstämmer med det som lagen genom förarbetena faktiskt betyder.

Det är ändå viktigt att skillnaderna mellan myndigheternas rättstillämpning och det allmänna rättsmedvetandet inte blir alltför stora då detta skulle kunna underminera demokratin.

Lag och förarbeten

Sveriges riksdag brukar beskrivas som den lagstiftande församlingen medan regeringens uppgift är att styra riket, men uppdelningen dem emellan är emellertid inte skarp. Enligt det svenska statsrättsliga systemet delar riksdagen och regeringen på lagstiftningsfunktionen, varför även regeringen räknas som en del av den lagstiftande församlingen.

En lag stiftas vanligen i följande ordning: 1) regeringen tillsätter en utredning, b) utredning redovisas för regeringen och publiceras i form av en SOU, Statens Offentliga Utredningar, c) utredningen ligger till grund för regeringens arbete med att formulera ett förslag till riksdagen om att anta en ny lag, en proposition, förkortad prop, d) riksdagen beslutar om att anta regeringens förslag e) den nya lagen publicerats i den svenska författningssamlingen (SFS),

Till skillnad från kontinentala rättssystem med en maktodelningsmodell utifrån Locke och Montesquieus tankar, är det i det svenska parlamentariska systemet den styrande makten som bereder lagen åt den lagstiftande församlingen och samtidigt i förarbetena anger för den dömande makten hur lagen ska förstås.

Att förarbeten fungerar som lagtext i samband med rättstillämpningen framgår bland annat av Richard Nordquist *Förfarbetenas rättskällestatus - ett historiskt perspektiv* (Juridisk publikation 1/1011 s. 147). Nordquist skriver att lagstiftaren framställer förarbeten i den medvetna avsikten att dessa ska styra och påverka lagtolkningen. Man formulerar kortfattade lagtexter, i full visshet om att juristerna ändå konsulterar och beaktar förarbetena. Anledningen skulle kunna vara att detta system endast är ett ”mer effektivt och mindre tungrovt styrverktyg som gradvis vuxit fram, inte bara som en följd av lagstiftarens behov och vilja att styra, utan också som en följd av juristernas benägenhet att foga sig, sannolikt med hänvisning till det ständigt närvarande kravet på formell rättssäkerhet.”

Nordquist redogör även för den rådande synen att regeringen ska formulera lagen, fylla den med ett innehåll och att domstolarna ska verkställa det regeringen bestämt ska gälla. En minoritet bestående främst av mänskliga rättighetsjurister betraktar däremot inte domstolarna som statsmaktens förlängda arm utan i stället att domstolarnas uppgift är att utgöra en garanti för individens mänskliga rättigheter. Enligt denna syn utgör domstolarna således inte ett politiskt verktyg utan ett skydd mot statsmaktens ingripanden. Det är utifrån denna senare syn på domstolarnas roll som den rättsideologiska frågan om förarbetenas rättskällestatus blir relevant. Det är först ur detta perspektiv som begreppet rättigheter också blir intressant. (Jfr Jacob Sundberg, *Rättskällorna på 1970-talet, Svensk rätt i omvandling*, Studier tillägnade Hilding Eek, Seve Ljungman och Folke Schmidt, Norstedt & Söners förlag, Stockholm 1976, s. 511.)

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna talar om *skydd och hjälp* mot övergrepp. Som exempel kan nämnas artikel 8 som anger att var och en har rätt till verksam hjälp från sitt lands nationella domstolar vid kränkningar av de grundläggande rättigheterna. Vidare anger artikel 12 att var och en har rätt till lagens skydd mot godtyckliga ingripanden i fråga om bland annat privatliv och familj. Skyddet är tänkt att gälla i de fall då staten begår kränkningarna.

Vid bedömningar om det ska anses ha skett en kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna är det inte möjligt att blunda för det faktum att sådana kränkningar kan ske med stöd av nationell lag. I en rättsfilosofisk eller folkrättslig mening kan en kränkning ha ägt rum, men utifrån ett nationellt perspektiv kan åtgärden anses ha skett med stöd av lag och i enlighet med resonemang i lagens förarbeten. Åtgärden uppfattas då inte som godtycklig utan som ett korrekt ingripande med stöd av lag.

Rättighetsvärden i det enskilda fallet

Ett allmänt värde, så som principen om allas lika värde, är alltför oprecist för att det ska vara praktiskt möjligt att betrakta det som en rättighet. På liknande sätt uppfattas de allmänna stadganden i 1 kap. regeringsformen inte som bindande utan mer som målstadganden, en vision för staten att sträva mot. Lagstiftaren har i stället angett vilka rättigheter enskilda kan förvänta sig att staten ska respektera. Denna uppräknings återfinns i den så kallade rättighetskatalogen i 2 kap. regeringsformen.

Begränsningar av rättigheterna i regeringsformen får enligt 2 kap. 21 § göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Enligt artikel 8 Europakonventionen formuleras detta som att offentlig myndighet inte får inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn bland annat till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Rättigheterna så som de formulerats är av nödvändighet generella till sin karaktär, vilket innebär att regleringen måste brytas ned för att få betydelse i det enskilda fallet. Det är inte möjligt att tala om rättigheter som sådana och faktiska omständigheter i det enskilda fallet avskilt från varandra. Med uttrycket *syftet att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle* måste av den anledningen förstås som att ändamålet med *åtgärden* i det enskilda fallet. Myndighetens agerande måste vara nödvändigt *med hänsyn* till skyddet för den enskildes hälsa eller fri- och rättigheter, så som det ser ut i ärendet. Detta innebär att det måste finnas faktiska sakomständigheter i det enskilda fallet som motiverar åtgärden, eller med andra ord ett krav på konkretion.

Utöver det bör krävas att åtgärdens karaktär har ett sådant etiskt och moraliskt värde att det överensstämmer med grundlagarnas värderingar, det vill säga att det som försvaras måste vara de demokratiska grundvärderingarna som bär upp verksamheten.

LVU och domstolen

Enligt obekräftade uppgifter vinner ombudet 5 % av barnavårdsmålen i Stockholm och i 3 % av fallen i övriga landet. Påståendet kan verka anmärkningsvärt eftersom detta skulle peka på att den svenska domstolsprocessen i barnavårdsärenden närmast är att betrakta som en skenprocess.

Hos allmänheten kan det finnas en föreställning att domstolen prövar socialtjänstens utredning, men i domstolens roll ingår varken prövning av uppgifterna i utredningen eller utredningen som sådan. Då vårdnadshavare fört fram ståndpunkten att socialtjänstens utredning är osaklig, har det därför inträffat att domstolen framhåller att den inte utgör ett tillsynsorgan över socialtjänsten. Domstolen har således inte någon kvalitetssäkrande roll utan endast en rättsligt prövande.

De juridiska kraven för ett omhändertagande enligt LVU utgör de formaliserade förutsättningarna för att legitimera socialtjänstens ingripande. Domstolens uppgift är att kontrollera om det som socialtjänsten lägger fram inför domstolen är sådant som dels passar in i de ramar som lagen beskriver och dels kontrollera om den riskbedömning som socialtjänsten gjort utifrån rekvisitet *påtaglig risk*, har kopplingar till det underlag som presenteras.

Enligt Anna Kaldal kan paragrafen sägas innehålla fyra miljörekvisit och ett prognosrekvisit (SOU 2015:71, sid. 288).

Den subsumtionslogiska modellen

Eva Friis framför i artikeln *Socialtjänstlagens värdesystem. En analys av dess praktiska innebörd i sociala utredningar om barn*, att socialarbetaren måste förhålla sig till två sinsemellan motstående rättsliga beslutsmodeller.

Den ena är socialtjänstlagens, som bygger på en målrationell modell där handläggaren ska förutsäga vilka konsekvenser beslutet kommer att få och att detta resultat ska vara optimalt i förhållande till målen i socialtjänstlagen. Denna modell förutsätter enligt Friis att beslutsunderlaget så långt möjligt återspeglar de faktiska förhållandena.

Den andra modellen är knuten till LVU, som bygger på den så kallade subsumtionslogiska modellen. Detta innebär att besluten fattas genom att fakta i ärendet, subsumeras under den relevanta regeln. Det är följaktligen regeln som avgör vilka fakta som är relevanta. Domstolen kommer även utifrån reglerna om bevisvärdering bara ta hänsyn till sådana fakta som är bevisade. Detta innebär i sin tur att domstolen ska göra en trovärdighetsbedömning av uppgiftslämnaren som person och de uppgifter som denne lämnar.

Eva Friis säger att ”Dessa förutsättningar förklarar de partikularistiska och undertryckande tendenserna i LVU-utredningarna.” Vidare säger hon att fokus

ligger på föräldrarnas brister, både som förälder och samarbetspartners till socialtjänsten.

Det framstår som om den subsumtionslogiska modellen är starkt knuten till principerna om formell rättssäkerhet. Utifrån legalitetsprincipen ska domstolen endast bedöma det lagen anger att den ska bedöma, så som någons brottsliga gärning. I kombination med den struktur som skapas inom ramlagarna på den sociala barnavårdens område, sätts domstolen att pröva vad den sociala yrkespraktiken identifierat ingå i lagens vida formuleringar.

Rätten att få sin sak prövad

Rättighetskatalogen i regeringsformen har i vart fall tidigare saknat koppling till den enskildes möjligheter att i det enskilda fallet kunna realisera rättigheterna i grundlagen. Detta beror på att den lag som tillämpas av myndigheten utgör en lagstadgad begränsning av rättigheterna. När domstolen prövar frågan om myndigheten haft fog för sitt beslut, prövas endast frågan om myndigheten haft stöd i lagen för att fatta det beslut som domstolen prövar. Domstolen prövar inte om åtgärden i sig självt är nödvändig eller motiverad i ett demokratiskt samhälle eller om den enskildes rättigheter kränkts. Sådana överväganden antas ha gjorts av lagstiftaren i samband med att lagen infördes och av myndigheten i det enskilda fallet. Om myndigheten förmår lägga fram tillräcklig bevisning och domstolen följer de förvaltningsprocessuella reglerna, antas likaså den enskildes rättigheter ha respekterats.

I och med implementeringen av Europakonventionen 1995 infördes även rätten till en rättvis rättegång. Begreppet rättvis rättegång består av minst två delar. Den första handlar om möjligheten att över huvud taget få tillgång till en domstolsprövning vilket formulerats som principen om *right of access to Court* eller helt kort *right to Court*. Den andra delen handlar om att domstolens prövning ska vara *rättvis* till sin natur. I sammanhanget kan det vara värt att notera att det nordiska rättssystemet definierat rätt som synonymt med den skrivna lagen, medan Europakonventionen definierat rätt i en mer naturrättslig bemärkelse, att domstolens utslag ska ligga i linje med principerna för de mänskliga rättigheterna.

Artikel 6, första punkten, första meningen, Europakonventionen (EKMR)

Rätt till en rättvis rättegång

1. Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skäligen tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Som en följd av rätten till en rättvis rättegång gavs enskilda möjligheten enligt artikel 34 att lämna in klagomål till den domstol som upprättades av Europarådet i samband med att konventionen ratificerades. Genom detta fick svenska medborgare för första gången processrättigheter att hävda sin rätt gentemot staten i en internationell domstol. Att enskilda skulle vara tvungna att vända sig till en internationell domstol för att få sina rättigheter tillgodosedda är

däremot ett underkännande av den egna nationens förmåga att leva upp till kraven i konventionen. Enligt artikel 1 anges att det är den höga fördragsslutande parten som skall garantera var och en, som befinner sig under deras jurisdiktion, de fri- och rättigheter som anges i Europakonventionen.

Enligt de principer som ligger till grund för Europakonventionen ska rättighetsfrågor i första hand hanteras av den egna rättsordningen. Denna benämns *subsidiaritetsprincipen*, vilket innebär att det finns en nivåskillnad mellan den nationella rätten och den europarättsliga. Som en utlöpare av rätten till en rättvis rättegång gäller att den nationella domstolen på ett rättvist sätt ska avgöra rättighetsfrågor.

Artikel 13, Europakonventionen (EKMR)

Rätt till ett effektivt rättsmedel

Var och en, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.

För att den enskilde i barnavårdsärenden ska ha möjlighet att få en domstolsprövning avseende frågan om de grundläggande fri- och rättigheterna kränkts, är den enskilde som regel tvingad att påbörja en ny process. Detta beror på att den fråga som domstolen är satt att avgöra i ett enskilt fall är begränsad på så sätt att frågan om rättigheter inte ingår i prövningen. Angående denna fråga har Högsta domstolen i rättsfallet NJA 1991 s. 188, uttalat att:

Om Europakonventionens krav skall tillgodoses fullt ut, torde det i och för sig krävas en annan domstolsprövning än som kan ske inom ramen för ett verkställighetsförfarande (...) I avvaktan på en sådan reform av detta slag finns det emellertid anledning att i görligaste mån utnyttja den möjlighet till domstolsprövning som föreligger på verkställighetsstadiet.

Högsta domstolen menar att i de fall frågan om rättigheter aktualiseras ska domstolen tillämpa en så kallad fördragskonform tolkning. Detta innebär att domstolen ska läsa den svenska lagen ”i ljuset av” Europakonventionen på sådant sätt att de svenska bestämmelserna inte tillämpas i strid med den. I de fall domstolen underlåter att göra detta är den enskilde hänvisad till att driva frågan om kränkning i en skadeståndsprocess mot staten. Att nå framgång i frågan genom ett straffrättsligt förfarande om tjänstefel förutsätter som huvudregel att polismyndigheten och åklagare aktivt driver ärendet, vilket utifrån rådande samhällsvärderingar förefaller ovanligt.

I sammanhanget kan frågan ställas om dessa processvägar är att anse som *effektiva* rättsmedel eftersom frågan om kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna inte nödvändigtvis behöver ha koppling till effekten av myndighetens åtgärd i det enskilda fallet. I teorin är det därför möjligt att domstolen beviljar skadestånd för kränkning av konventionsrättigheter, men att socialtjänsten, med stöd av förvaltningsrättens avgörande, trots detta väljer att

låta ett omhändertagande bestå eftersom *grunderna* för omhändertagandet inte ifrågasatts. Som exempel på detta kan nämnas det tidigare nämnda Karim-fallet, där en person misstänkt för mord blev helt frikänd i brottmålet, men där socialtjänsten trots detta vägrade att häva beslut om omhändertagande av hans barn.

Domstolsprövningen

Domstolens förhållningssätt i barnavårdsärenden skiljer sig inte från hur domstolen agerar i andra typer av förvaltningsärenden. De processuella reglerna utgör handlingsregler för domstolen för att säkerställa en effektiv förvaltning och samtidigt säkerställa en formell och procedurell rättvisa. Det är domstolsprocessen som genererar rättvisa genom att alla fall behandlas enligt samma regler. Förhållningssättet utgår således från 1 kap. 9 § regeringsformen och kravet på allas likhet inför lagen. Lagen ska vara förutsägbar och lika över landet och av denna anledning ska lika fall behandlas lika.

Det särskilda i barnavårdsärenden ligger däri att i det saknas materiella regler att utgå från när domstolen ska bedöma en fråga. Det som finns är övergripande rekvisit. När det gäller barnomhändertaganden har domstolen i ett enskilt fall att bedöma om socialtjänsten, genom socialnämnden, förmått lägga fram tillräckligt med bevis som styrker att det föreligger brister i omsorgen enligt 2 § LVU. Utifrån förarbetenas vida beskrivningar av vad som ska anses utgöra brister i omsorgen är det upp till socialtjänsten att definiera vad som ska anses utgöra omsorgsbrist. Det blir därmed socialnämnden som definierar vad rekvisiten som domstolen ska förhålla sig till egentligen innebär. Domstolens uppgift får av den anledningen anses vara att kontrollera om socialtjänstens talan korresponderar med den fråga som domstolen ska bedöma, det vill säga *att* socialtjänsten anger att det är fråga om omsorgsbrist och att domstolen kontrollerar *att* begreppet omsorgsbrist förekommer i lagtexten.

En orsak till att en sådan ordning kommit att skapas är att många jurister betraktar den starka bundenheten till förarbeten som en naturlig ordning, vilket har medfört att juristen arbetar sig fram till rätt svar genom att leta efter det rätta svaret i förarbetena. När det gäller det sociala området och förekomsten av ramlagar saknas som regel rätt svar i förarbetena, just på grund av att lagstiftaren låtit det sociala arbetet formulera det som ska anses vara det rätta. Den jurist som arbetar vid domstolen saknar därför referenser till hur ärendet ska bedömas utan är utlämnad till vad socialnämnden påstår i det underlag som lämnas in till domstolen.

Det schabloniserade dömandet

Juridik är inte ett naturfenomen utan en mänsklig konstruktion avsedd att upprätthålla rättsordningen och reglera mellanmänniska relationer. I västerländska rättsordningar har det även ansetts eftersträvansvärt att en rättsordning kan betraktas som legitim, det vill säga att allmänheten i någon mening uppfattar rättsordningen som den egna rättsordningen och inte uteslutande som någon annans auktoritära maktmedel.

De grunder för legitimitet som ofta nämns är de grundläggande fri- och rättigheterna, att rättegången är rättvis och att myndigheter är sakliga och opartiska. Särskilt viktigt är detta för domstolarna som är den instans som avgör om rättigheter ska realiserats i det enskilda fallet. För att undanröja misstanken om att domstolen kan komma att påverkas av ovidkommande hänsyn återfinns en strikt processordning, det vill säga rutiner i den dömande verksamheten. Domstolsprocessen är starkt formbundet och det krävs att formalia är fullständig och att den klagande har förmåga att formulera sin talan i juridiska termer som korresponderar med de aktuella rekvisiten i lagtexten.

Trots den starka formbundenheten är den dömande verksamheten inte befriad från underliggande värderingar eller generella antaganden. Som exempel kan nämnas att i vårdnadstvister bedömer domstolen bland annat parternas förmåga att samarbeta. Utifrån generella antagandet att kvinnor är mer vårdande än män och att män är mer våldsamma än kvinnor görs bedömningar i de enskilda fallen. Det har inträffat att män som falskeligen blivit anklagad för våldtäkt och inte vill förlora vårdnaden, i linje med domstolens inre logik varit tvungen att bevisa att han fortfarande har ett mycket gott samarbete med modern.

Jämför även Azra Dolovac & Dejana Milkovic, *Barnets bästa i fokus? En studie av tingsrättens domar i vårdnadstvister*, C-uppsats, Stockholms universitet, institutionen för socialt arbete, vt 2012 samt Elsa Asefaw och Sanela Bilic, *Barnets röst i barnavårdsutredningar, En kvalitativ studie av barnavårdsutredningar med fokus på barnets rätt att få komma till tals*, Examensarbete Linné-universitetet, Institutionen för socialt arbete, vt. 2015.

På liknande sätt fungerar domstolen när det gäller mål om tvångsomhändertagande av barn. En skillnad från vårdnadstvister utgörs av det förhållandet att i stället för två enskilda som står mot varandra är det fråga om en eller flera enskilda som ställs mot en myndighet. Vid domstolens prövning i dessa fall är det avgörande vem domstolen väljer att tro på. Detta definieras som domstolens prövning av parternas trovärdighet och tillförlitlighet. Utifrån antagandet eller schablonen att en myndighet alltid är saklig och opartisk och därför saknar anledning att beljuga någon, bedöms myndigheten som regel vara såväl mer trovärdig och tillförlitlig än den enskilde. När det gäller socialtjänsten betraktas den även som en expertmyndighet. Det som socialnämnden lägger fram i salen läggs därmed till grund för domstolens avgörande.

Det kan finnas minst två anledningar till att domstolar inte resonerar kring barnets bästa på det sätt som barnkonventionen och principerna om de mänskliga rättigheterna ger uttryck för. För det första är svenska jurister i allmänhet ovana att resonera kring rättigheter som en immateriell företeelse i förening med fakta i ärendet. I stället är det vanligt att principer betraktas som skrivna regler. För det andra kan den allmänna diskussionen kring risken för att domstolarnas roll politiseras, förhindra domstolen från att resonera kring vad som är rätt.

Domstolens utgångspunkter

Högsta förvaltningsdomstolen har i mål nr 991-17 (dom meddelad den 9 februari 2018) klargjort vilka utgångspunkterna som ska gälla vid prövningen om ett omhändertagande ska genomföras eller inte. Bakgrunden till avgörandet är att en förälder anklagades för att ha skakat sitt knappt sju månader gamla barn, så kallat *shaken baby syndrome* och därigenom allvarligt skadat det.

Inledningsvis noterar domstolen att tvångsingripande med stöd av LVU är en mycket ingripande åtgärd för både barnet och dess familj och får bara vidtas om det finns tungt vägande skäl. Därefter resonerar domstolen hypotetiskt att om socialtjänsten skulle föra fram en felaktig uppgift om det förekommit misshandel eller något annat missförhållande i hemmet, kan detta leda till att ett barn utan grund separeras från sina föräldrar. Utifrån detta konstaterar domstolen att för ett förordnande om tvångsvård måste det därför åtminstone krävas att det är sannolikt att något av de missförhållanden som nämns i 2 § LVU föreligger.

Trots värderingen av åtgärden som mycket ingripande och att det krävs tungt vägande skäl, behöver skälen endast vara sannolika. Det normala i förvaltningsmål är annars att det som påstås ska styrkas. Domstolen motiverar ställningstagandet med hänvisning till LVU:s funktion som skyddslag.

Å andra sidan är LVU en skyddslagstiftning och det är därför barnets intresse som står i fokus. Vid prövningen om det har förekommit missförhållanden i hemmet måste därför beaktas att en felaktig bedömning kan leda till att ett barn berövas samhällets skydd från en riskfylld hemsituation. När det som i detta fall handlar om synnerligen allvarliga anklagelser om fysiskt våld bör beviskravet därför inte ställas högre än vad nyss sagts.

Domstolen betonar barnets rättstrygghet i form av intresset att skyddas från en riskfylld hemsituation. Risken består då i att barnet berövas samhällets skydd. Därigenom hamnar domstolens resonemang mycket nära den vedertagna uppfattningen i den sociala yrkesutövningen att det är bättre med ett omhändertagande för mycket än för lite.

Eftersom domstolen enbart utifrån risken för felaktig myndighetsutövning landat vid beviskravet sannolikt, framstår andra stycket som ett lägre ställt beviskrav i de fall anklagelsen rör allvarliga anklagelser om fysiskt våld. I sådant fall skulle beviskravet vara relativt i förhållande till de anklagelser som socialtjänsten för fram, ju värre anklagelser desto lägre beviskrav.

Anna Kaldal företräder en motsatt uppfattning och har pekat på att ribban för vård enligt LVU idag är hög. I en rättsvetenskaplig studie av riskbedömningar i vårdnads- och LVU-mål konstaterar hon att utgången av ett LVU-mål måste leda till ett avgörande i form av ett avslag eller bifall, oavsett målets komplexitet och oavsett graden av osäkerhet i det enskilda fallet. Rättsprocessens dikotomi får till följd att en risksituation som inte går att bevisa i domstol betraktas som en icke-risk, vilket kan leda till att barnet får leva kvar i

en miljö som är nästan så farlig att den motiverar ett samhällsingripande (SOU 2015:71, sid. 254 f.)

Trots den juridiska konstruktionen i LVU med den höga risknivå Anna Kaldal pekar på, förefaller det som att domstolarna sällan väjer för en lägre risknivå, just med hänvisning till att barnet annars riskerar att berövas samhällets skydd.

Högsta förvaltningsdomstolen lyfter i sina utgångspunkter fram risken för felaktiga bedömningar, vilket sannolikt bör uppfattas som en bedömning där slutsatsen inte överensstämmer med vad som faktiskt inträffat i verkligheten. Om bedömningen anger att det föreligger missförhållanden i hemmet men att det i verkligheten inte finns några, är risken att barnet utan grund skiljs från sina föräldrar. I det motsatta fallet, det vill säga när bedömningen säger att det inte finns några missförhållanden när barnet i verkligheten far illa, har barnet berövats samhällets skydd. Av den anledningen anges en lösning som består i att inte sätta beviskravet alltför högt eftersom ett högt beviskrav leder till att färre barn omhändertas. Risken för att barn berövas samhällets skydd väger tyngre än barnets och familjens intresse av att inte utsättas för ett tvångsomhändertagande.

Anledningen till att domstolen inte riktar sin uppmärksamhet på bedömningen som sådan, det vill säga sättet bedömningen görs på, är att domstolen förutsätter att myndigheten är saklig och opartisk.

En samlad bevisvärdering

Domstolens uppgift är i grund och botten att göra en bevisvärdering av det underlag som socialtjänsten lägger fram. Uppgiften är att komma fram till om det presenterade materialet är av en sådan kvalitet att det når upp till det beviskrav som ställts upp, inte om materialet har tagits fram på ett rättssäkert sätt eller om det utvisar verkliga förhållanden.

Mot bakgrund av processordningen i domstolen och det på förhand gjorda antagandet att en myndighet är mer trovärdig och tillförlitlig än den enskilde, utgår domstolen från att underlaget är korrekt. Prövningen inskränks i praktiken till att kontrollera vem som påstår att ett missförhållande föreligger. En bidragande orsak är även att domstolen saknar medicinsk, psykologisk eller socialpsykologisk kompetens. Domstolen godtar därför socialnämndens bedömning att missförhållandena är sådana att den unges hälsa och utveckling kan skadas. Någon prövning om vården enligt den föreslagna vårdplanen är nödvändig, förekommer endast i sällsynta undantagsfall.

Högsta förvaltningsdomstolen har i mål nr 991-17 även angett vissa bedömningsgrunder för att avgöra om socialnämnden nått upp till beviskravet. Domstolen säger att det ska göras ”en samlad bedömning av den bevisning som lagts fram.” Formuleringen ger vid handen att det är den samlade högen av bevis som bedöms i ett sammanhang och inte att de enskilda bevisen värderas och bedöms var för sig. Denna bevisvärderingsmodell framstår som apart och strider mot den vedertagna synen på bevisvärdering som gäller i brottmål. Skillnaden i förhållande till brottmål kan möjligen förklaras av att vid brottmål

är det vanligen en enstaka gärning som bedöms, medan vid mål om omhändertagande är det *allmänna* brister i omsorgen eller något annat *förhållande* i hemmet.

En bevisvärdering utifrån den subsumtionslogiska modellen, baserad på en samlad bedömning, har även samband med karaktären av det sociala arbetet där förhållanden ska verifieras, men inte nödvändigtvis falsifieras. Följden blir att mängden uppgifter är utslagsgivande samtidigt som mängden uppgifter försvårar adekvata analyser i förhållande till den grundläggande frågeställningen. Risken är därmed överhängande att uppgifter verifierar en redan befintlig känsla utan att fakta i ärendet nödvändigtvis kontrollerats.

Bevisvärdering – om bevis och bevistema

På straffrättens område förekommer ett annat förhållningssätt vilket har legat till grund för att en annan typ av bevisvärdering utvecklats. Denna skiljer sig kraftigt från domstolens bevisvärdering vid mål enligt LVU. Om någon har utsatts för ett brott, exempelvis misshandel, kallas detta för ett *rättsfaktum*. Detta eftersom det exempelvis står i lagen att den som orsakar annan kroppsskada ska dömas för misshandel (jfr 3 kap. 5 § brottsbalken). Bevis i en brottsutredning som direkt kan styrka att det förekommit en misshandel, kallas för *bevistema*, exempelvis ett polisförhör där den som drabbats av brottet berättar om händelsen. Andra bevis som inte direkt bevisar rättsfaktumet men styrker att omständigheter i samband med händelsen kallas för *bevisfaktum*, exempelvis att ett vittne som intygar att den brottsdrabbade blödde näsblod vid tillfället. Om vittnet däremot bara kan vittna om att den brottsdrabbade berättat om händelsen, det vill säga återger samma uppgifter som återfinns i polisförhöret (*bevistemat*) ska detta inte räknas som något bevis alls (Se Katrin Lainpelto, *Stödbevisning i brottmål*, Stockholm, Jure, 2012)

Utifrån Högsta förvaltningsrättens resonemang och med hänsyn till hur socialtjänstens utredningar enligt BBIC normalt utformas, kan det befaras att uppgifter som inte skulle räknas som bevis i ett brottmål, som regel antas som bevistema i mål om omhändertagande av barn. Det är inte ovanligt att uppgifter från barnet repeteras av förskolan, jourhem, psykolog vid Barn och ungdomspsykiatri (BUP) och socialsekreterare själva. Dessa uppgifter tillsammans bildar den mängd bevis som domstolen anser sig behöva för att kunna besluta om vård enligt LVU. Frågan om barnet påverkas under inledande barnsamtal åligger inte domstolen att utreda eftersom den inte anser sig utgöra ett tillsynsorgan över socialtjänsten.

Vidare tar domstolen som regel endast ställning till det underlag som parterna i ett mål lägger fram. Pernilla Leviner har beskrivit processen i LVU-mål som kontradiktorisk till sin karaktär, vilket medför att domstolen i hög grad förhåller sig passiv i fråga om beslutsunderlaget är tillräckligt. Det är ovanligt att domstolen begär in ytterligare utredning i form av sakkunnigutlåtanden. Leviner menar att det bör specificeras vad som krävs för att ett fullgott beslutsunderlag ska föreligga, särskilt i förhållanden till bedömningar om barns bästa (SOU 2015:71, sid. 476).

Normalitet och risk

Vid domstolens prövning bedöms vilka förhållanden som ska anses utgöra ”en påtaglig risk” för den unges hälsa eller psykiska utveckling. Sådana förhållanden läggs fram av socialnämnden i processen utifrån den norm som den anser ska gälla. Det är först när något förhållande bryter av mot den egna normen som socialnämnden ser sig föranledd att agera. Eftersom det utöver formuleringen i 2 § LVU saknas lagstadgade normer för hur förhållanden i ett hem ska vara utformade, är det en öppen fråga vad som ska uppfattas som normalt. Av det som socialtjänsten inte anser som normalt, är det även den som avgör vad som ska anses utgöra en risk för den unges hälsa och utveckling.

Människor som arbetar i grupp kommer av nödvändighet utgå från en förhärskande myndighets- eller grupp-specifik norm. När individer från olika grupper träffas, identifierar individerna på ett omedvetet plan det som förenar grupperna och det som skiljer dem åt. I en ingripande verksamhet identifieras främst omständigheter som skiljer sig åt eftersom det är dessa omständigheter som verksamheten inriktas mot. I den sociala barnvården uppmärksammas därför i första hand beteenden som har sin grund i det individualistiska eller främmande kulturer alternativt andra trosinriktningar eller övertygelser.

Domstolen gör inte någon rimlighetsbedömning om ett förhållande ska anses vara normalt eller inte. Den gör endast bedömning utifrån rekvisiten i lagen. Av den anledningen kan det inträffa att en förälder, som lämnar sina barn i lägenheten för att gå till tvättstugan, bedöms ha sviktande omsorgsförmåga eftersom denne inte förmår att upprätthålla en tillräcklig tillsyn. Något som annars skulle kunna uppfattas som normalt. Kvinnan fick sina barn omhändertagna med stöd av LVU.

Den hög av bevisning som socialnämnden måste lägga fram för att nå upp till beviskravet utgörs inte av bevisning om vårdnadshavaren gick till tvättstugan eller inte, utan om att denne har en sviktande omsorgsförmåga. Därigenom är det inte längre ett sakligt förhållande som ska bevisas utan en karaktärsbeskrivning. Genom att bevisa att föräldern avviker från den normalitetsnorm som satts upp av myndigheten, bevisas även att föräldern är en dålig person och *därför* har en sviktande omsorgsförmåga. Som exempel är det inte ovanligt att socialtjänstens utredningar anmärker på att modern är överviktig även om denna övervikt inte är sjuklig eller att modern lider av mental ohälsa även om socialtjänsten saknar psykologisk expertis att uttala sig om saken. Eftersom bevisningen därigenom blir nedsättande till sin karaktär har detta fått till följd att den stora majoriteten av de föräldrar som fått sina barn omhändertagna, upplever sig ha blivit kränkta av utrednings- och domstolsprocessen.

Urval i bevisvärderingen

Högsta förvaltningsdomstolen förklarar, med hänvisning till fast praxis, att om det finns en bredare utredning om ett misstänkt missförhållande kan den samlade bevisningen göra att beviskravet är uppnått även om det finns

anledning att ifrågasätta vissa uppgifter om enskilda händelser eller omständigheter.

Utgångspunkten för domstolens bevisvärdering är följaktligen att det är mängden bevisning som ska fälla avgörandet men även att bevis som pekar åt ett annat håll inte ska beaktas. Denna särskilda typ av bevisvärdering har i själva konstruktionen byggt in ett subjektivt urval. Bevis som avviker från det som socialtjänsten avser att bevisa ska inte tas med i underlaget för bevisvärderingen. Eftersom bevisningen därigenom utgörs av ett urval av belastande påståenden om vårdnadshavarna, har resultatet blivit att socialtjänsten enligt principen om helhetssyn, strävar efter att hitta största möjliga mängd graverande omständigheter om enskilda individer. Något som även Eva Friis uppmärksammade. i artikeln *Socialtjänstlagens värdesystem. En analys av dess praktiska innebörd i sociala utredningar om barn.*

Den fasta praxis som Högsta förvaltningsdomstolen hänvisar till utgör ett ställningstagande att inte pröva alternativa hypoteser. Frågan är vidare hur en sådan bevisvärdering kan hanteras utan att den enskilda domaren låter avgörandet falla på det känslomässiga intrycket.

Värderingen av barnets uppgifter i domstolen

Barn har enligt artikel 12 barnkonventionen rätt att få komma till tals och barns utsagor värderas också högt i domstolen. När det gäller bevisvärderingen av barns utsagor i LVU-mål visar avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen att även resultatet av så kallade bearbetande samtal ensamt kan ligga till grund för ett omhändertagande.

I Högsta förvaltningsdomstolen avgörande i mål nr 5206-16 hade ett barn berättat att det blev slaget av sina föräldrar. Domstolen konstaterade att det utöver barnets utsagor i omhändertagandemål, ofta saknas stöd av annan utredning för barnets uppgifter om missförhållanden, samtidigt som uppgifterna förnekas av föräldrarna. Domstolen säger då att vid bedömningen om uppgifterna är tillförlitliga ska barnets uppgifter väga tungt, liksom barnets subjektiva upplevelse av hemförhållandena. Vidare säger domstolen att mot bakgrund av lagstiftningens syfte måste även ett yngre barns uppgifter kunna tillmätas sådan tyngd att de ensamma kan ligga till grund för ett beslut om omhändertagande.

Domstolen förklarar i avgörandet att vid värderingen av ett barns uppgifter bör beaktas bland annat i vilket eller vilka sammanhang samt på vilket sätt uppgifterna har lämnats, om berättelsen är sammanhängande och konsekvent, om berättelsen är tydlig och detaljrik, om uppgifterna vidhållits samt barnets ålder och mognad och dess förståelse för innebörden och konsekvenserna av att uppgifterna lämnas. I avgörandet var barnet nästan tio år och domstolen fann att alla förutsättningar var uppfyllda och fann att flickan skulle beredas vård med stöd av LVU.

Föräldrarna hade anfört att flickan ljugit i syfte att få bo ensam, vilket domstolen avfärdade som ”osannolik” utan att närmare gå in på frågan. I domen

lyfts det faktum fram att modern under ett umgänge skulle ha viskat i flickans öra att hon skulle sluta ljuga. Vidare klargör domstolen att föräldrarna uppgett att de inte kommer att använda sig av fysiska bestraffningsmetoder i framtiden, vilket i deras hemland var en naturlig uppfostringsmetod. Mot detta anförde domstolen att eftersom föräldrarna förnekat de uppgifter som barnet lämnat, saknar de insikt i hur barnet har påverkats och av samma anledning drar domstolen slutsatsen att det alltjämt finns en påtaglig risk att barnets hälsa och utveckling skadas på grund av misshandel.

Den omständigheten att modern uppmanat dottern att sluta ljuga, skulle kunna tyda på en frustrerad mors reaktion inför det hon uppfattar som barnets lögn, vilket i så fall skulle styrka föräldrarnas ståndpunkt. Domstolen uppfattade troligen agerandet som en oansvarig förälders försök att tysta sitt barn från att säga det domstolen uppfattar som sanning.

Föräldrarnas ståndpunkt och agerande pekar på att de uppfattar att barnet ljuger. Om det skulle vara som så att barnet påverkats av socialtjänstens bearbetande samtal och att barnet vid dessa samtal konstruerat falska minnen, vore föräldrarnas reaktion fullt begriplig. Deras uppfattning att barnet ljuger behöver däremot inte vara riktig eftersom barnet själv kan ha uppfattningen att hon talar sanning. Däremot uppfattas uppgifterna av föräldrarna som lögn eftersom de inte överensstämmer med deras uppfattning om de verkliga förhållandena. Domstolen belastar därmed föräldrarna för att de vidhåller vad de uppfattar som sanningsenliga uppgifter och menar att föräldrarna närmast är förhårdade i det att de förnekar de uppgifter som dottern lämnat. Detta tas som intäkt för att föräldrarna i framtiden kommer att misshandla barnet, trots att de försäkrar att de tidigare inte kände till de svenska normerna och förbudet mot aga.

Högsta förvaltningsdomstolens värdegrund

Av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i mål nr 262-17, framkommer att de krav som uttalat ska gälla vid värdering av ett barns utsagor inte ska uppfattas som en absolut miniminivå, utan ska uppfattas i relation till intresset av att skydda barnet. Fallet rör en flicka fem år gammalt som berättat att föräldrarna vid flera tillfällen ”nästan varje dag” utsatt henne och hennes syskon för fysiskt våld. Både föräldrarna och syskonen förnekar att det skulle ha förekommit våld i hemmet. Kammarrätten konstaterade att det saknades förklaring till varför barnet skulle ha hittat på uppgifterna och att uppgifterna om misshandel var vaga och odetaljerade, varför den inte tyckte att kraven för ett omhändertagande var uppfyllt.

I överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen framhöll Individ- och familjeomsorgsnämnden att barnet bara är sex år gammal, varför detaljnivå och beständighet över tid, särskilt i ljuset av att våldet tycks ha utövats mycket regelbundet, måste vara tillräckligt för att bedöma uppgifterna som mycket tillförlitliga.

Enligt kommunens talan och i linje med Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden, skulle det vara tillräckligt med att anklagelserna är tillräckligt allvarliga för att uppgifterna i sig inte ska behöva värderas i någon egentlig

mening. Till saken hör att läkarundersökningen inte ger stöd för påståendet om fysisk misshandel och vid undersökningen sa barnet att hon inte minns på vilket sätt hon har blivit misshandlad.

I målet utgår domstolen från samma utgångspunkter som i mål nr 5206-16, det vill säga att det bör beaktas i vilket sammanhang samt på vilket sätt uppgifterna har lämnats, om berättelsen är sammanhängande och konsekvent, om berättelsen är tydlig och detaljrik, om uppgifterna vidhållits samt barnets ålder och mognad och dess förståelse för innebörden och konsekvenserna av att uppgifterna lämnas. I denna del framhåller domstolen att barnet lämnat ”till viss del” motstridiga uppgifter angående vem av föräldrarna det är som slår men att detta inte rubbar tilltron till berättelsen i sin helhet.

Föräldrarna framstår i domen som konfunderade och kan bara lämna den förklaringen att det skulle röra sig om en komplot från förskolepersonalen. Domstolen förkastade denna förklaring.

Domstolen framstår å sin sida som något osäkra och strävar efter att integrera de vaga sociala bedömningarna i ett juridiskt system. Den skriver att ”den del av en utredning som avser en bedömning av riskerna för barnet måste av naturliga skäl bygga på antaganden. Dessa ska självfallet vara så väl underbyggda som möjligt, men en viss osäkerhet måste accepteras.”

Utifrån domstolens grundläggande antagande att myndigheter är sakliga och opartiska, kan inte domstolen utan närmare bevis om saken betrakta kommunens inlaga som osaklig. Föräldrarnas förklaring att det var förskolepersonalen som har påverkat barnet att ljuga, utreddes därför inte heller som en möjlig alternativ förklaring. Det som domstolen uppfattar som osannolikt skulle därmed kunna utgöra en redogörelse av verkliga förhållanden, som inte är förenlig med beslutsunderlagets redogörelse för hur verkligheten är beskaffad.

Utan att gå närmare in på grunderna för hur domstolen bedömt underlaget, konstaterar den att det förhållandet att även syskonen förnekar våld i hemmet inte medför att det finns anledning att ifrågasätta barnets berättelse.

Sammanfattningsvis anger domstolen att som vägledande värdegrund ska gälla att barn inte får riskera att berövas samhällets skydd, även om grunden för omhändertagandet är informationsfattig, vag och motstridig.

Framtida prognos

Domstolens bedömning inskränks inte till en bedömning av nuvarande eller historiska förhållanden utan ska även ta ställning till en prognos för framtiden. Det krävs därför att socialtjänsten utreder hur risker i hemmet förhåller sig till en framtida utveckling. Socialtjänsten bör av den anledningen väga behovet av vård genom samhällets försorg mot det trauma som ett omhändertagande innebär. I denna del bör socialnämnden presentera en risk och konsekvensanalys och en vårdplan. Vårdplanen ska sedan ligga som underlag till en genomförandeplan. Enligt barnkonventionen gäller att myndigheten ska

göra en barnkonsekvensanalys för att den ska kunna ta ställning till vad som är det bästa för barnet.

Utredningsskyldigheten i socialtjänstlagen anger att det ska göras en risk och konsekvensanalys, men anger inte på vilket sätt denna ska göras eller vilken kvalitativ nivå en sådan måste hålla. Det föreligger därmed ingen juridisk handlingsnorm som anger att en sådan risk- och konsekvensanalys även ska hänga ihop på så sätt att faktiska omständigheter kopplas till en framtida risk och med de åtgärder som föreslås.

På liknande sätt uppställs inga kvalitativa krav på hur en vårdplan ska utformas. De vårdplaner som generellt presenteras innehåller i stort sett inte mer än rubriker avseende den oro som socialnämnden presenterar och åtgärden i sig självt, det vill säga omhändertagandet. Det framgår som regel inte heller av domskälen hur dessa delar av utredningen bedömts utan socialnämndens yrkanden godtas som regel utan något resonemang.

Högsta förvaltningsdomstolens vägledande avgöranden och domstolarnas praxis följer därmed regeringens intentioner att effektivisera domstolarnas verksamhet. Av regleringsbrevet för Domstolsverket för 2017 års verksamhetsår (Ju2016/08896/LP (delvis)), anges exempelvis att av målen i förvaltningsrätt och kammarrätt, exklusive förturs- och migrationsmål, ska 75 procent ta högst sex månader att avgöra i respektive instans. I regleringsbrevet nämns inte ordet rättssäkerhet.

Kap. 12 – Rättssäkerhet och metodval

Den sociala barnvården är en lagreglerad verksamhet i den meningen att det är fråga om en myndighet som i enlighet med 1 kap. regeringsformen utövar sin makt under lagarna. Lagstiftaren utgår av strukturella skäl från att myndigheter tillämpar de lagar som gäller. För att kunna tillämpa lag på ett korrekt sätt krävs däremot att en juridisk eller rättsvetenskaplig metod används. Eftersom funktionen som jurist är ett särskilt yrke tillämpas generellt inte någon sådan metod myndigheternas arbete. Det kan inte heller i praktiken förväntas att enskilda tjänstemän i andra funktioner än den juridiska ska agera som utbildade jurister. Lagen fungerar därför mer som ett medel för att granskande och kontrollerande funktioner ska ha en referens att bedöma om myndigheten agerar inom de ramar som lagen ställt upp.

Skillnaden mellan en jurist och en socialarbetare är att juristen söker svaret utifrån rättsliga källor medan socialarbetaren utifrån det sociala arbetet. Svagheten i båda arbetssätten är att ingångsvärdena, det vill säga det som faktiskt har inträffat i det verkliga livet, mer behandlas som beståndsdelar som ska passa in i en juridisk struktur alternativt föreställningar i den sociala yrkesverksamheten.

Socialtjänstens handläggning sker i enlighet med lag men med underbetoning av visionära värderingsbestämmelser och mer generella målstadganden. Detta hänger samman med att övergripande bestämmelser så som syfte och mål med socialtjänstens verksamhet inte är bindande. Det finns inte heller någon rättsligt bindande bestämmelse som reglerar arbetssätt eller metodval.

Det svenska statsrättsliga systemet är uppbyggt kring tilliten mellan medborgare och staten. Till skillnad från kontinentala rättssystem har Sverige därför även så kallade normerande lagar, som inte har någon sanktion om man skulle bryta mot lagbudet. En sådan lag är enligt en latinsk rättsuppfattning inte att uppfatta som en lag. Detta är även anledningen till att det juridiska systemet står handfallen då en myndighet väljer att inte följa de intentioner som det rättsliga systemet bygger på.

Saklighet och godtycke

Innan socialtjänsten väljer att ingripa till ett barns skydd krävs att myndigheten enligt 11 kap. Socialtjänstlagen utrett frågan. Om ett ingripande av myndigheterna inte föregåtts av en sådan stipulerad utredning, är åtgärder förbjuden enligt principerna för de mänskliga rättigheterna. Åtgärden har då inte vidtagits i enlighet med lag och definieras som godtycklig. En godtycklig åtgärd är således en åtgärd som vidtagits utan stöd av lag.

När det gäller interimistiska åtgärder, så som omedelbart omhändertagande, har rättssäkerhetsintresset ansetts väga lättare än intresset att i en akut situation rädda ett barns hälsa och utveckling. Utredningsansvaret kan då inte betonas alltför kraftigt men kräver ändå ett underlag för att sådana åtgärder ska kunna betecknas som legitima.

Begreppet godtycklig kan även uppfattas i en mer vidsträckt betydelse, det vill säga att det allmännas ingripande måste ha stöd i lag, men även att åtgärden ska kunna relateras till faktiska omständigheter i det verkliga livet. Det godtyckliga i denna senare betydelse består i att staten för fram oriktiga uppgifter och subjektiva värderingar. Kravet på att myndigheterna måste använda sig av vederhäftiga utredningsmetoder syftar till att överbrygga gapet mellan den konkreta verkligheten och den teoretiska juridiken.

Med begreppet utredning avses därför att myndigheten klargjort olika faktiska förhållanden i den observerbara verkligheten och kopplat ihop dessa med rekvisit i lagen. Kopplingen eller sambandet görs genom att tjänstemannen för ett resonemang som besvarar grundfrågan. Det är i resonemangsdelen som den sociala yrkesutövningens vetenskaplighet sätts på prov och som garanterar rättssäkerheten. Det är när resonemangen utgår från faktiska omständigheter i kombination med vederhäftiga resonemang som en utredning kan sägas vara saklig och rättssäker.

Resonemang bygger på att ett tankeled ligger till grund för nästa tankeled och att dessa olika steg redovisas. Resonemang skiljer sig således från tillvägagångssättet att presentera en omständighet följt av en slutsats. I barnavårdsutredningar återfinns som regel den senare typen av redovisning.

En väsentlig omständighet för att säkerställa saklighet är att den övergripande frågan formuleras och utreds i utredningen. En vanlig fokusförskjutning är annars att omständigheter i utredningen undersöks, utan att dessa kopplas ihop med den fråga som utredningen ska besvara. Som exempel kan omständigheten vara att en vårdnadshavare har ett alkoholmissbruk och frågan för utredningen vara att avgöra om barnet har ett särskilt behov av skydd och stöd. Faktiska omständigheter är att vårdnadshavaren lider av ett missbruk, men detta bestyrkta faktum innebär inte i sig självt att barnet har ett särskilt behov av skydd från samhällets sida. Det krävs först ett resonemang kring vad missbruket i det enskilda fallet betyder för det specifika barnet, både på kort men också på lång sikt. Om utredningen kommer fram till att missbruket påverkar barnet negativt och kan verbalisera denna effekt, kan det sägas finnas en *risk* för att barnets hälsa och utveckling skadas. Utifrån en sådan risk för skada, bör ett resonemang även föras kring vilken påverkan ett ingripande från det allmännas sida kan ha för barnets hälsa och utveckling.

Eftersom såväl hemförhållandena som samhällets åtgärder kan skada barnets hälsa och utveckling bör båda dessa risker vägas mot varandra. Enligt fast domstolspraxis gäller däremot att domstolen inte ska värdera den skada som ett byte av familjeboende kan innebära för barnet. Flytten presumeras i stället ske i barnets intresse och bedöms därför vara för barnets bästa.

Även om barnet är i behov av skydd, är det inte säkert att ett omhändertagande är en god lösning för att förhindra att barnets hälsa och utveckling skadas. För att kunna avgöra vilket handlingsalternativ som bör väljas är det nödvändigt att föra ett resonemang utifrån sakliga grunder. I annat fall finns risken att omhändertagande grundas på antaganden och spekulationer.

Effektivitet eller rättssäkerhet

Begreppet rättssäkerhet innebär att staten endast med stöd av lag ska ha möjlighet att ingripa mot enskilda samtidigt som den enskilde med stöd av lag ska ha möjlighet att ställa krav på staten. Utifrån ett rättsfilosofiskt perspektiv framstår begreppet rättssäkerhet som problematiskt att tillämpa i en traditionell svensk rättstradition. Den svenska rättsnihilistiska inställningen sedan 1970-talet är att immateriella företeelser så som rättigheter inte existerar och av den anledningen definieras omfattningen av rättssäkerheten och innebörden av de grundläggande fri- och rättigheterna av svensk lag. Tillämpning av svensk lag och rättssäkerhet blir därmed synonyma begrepp.

Referenser till Europadomstolens domar är däremot giltiga då Sverige valt att inkorporera Europakonventionen i svensk rätt. Detta medför att referenser utifrån övergripande naturrättsliga principer inte är giltiga såvida Europadomstolen inte åberopat principen i ett avgörande.

Om begreppet rättssäkerhet, till skillnad från uppfattningen i den svenska rättstraditionen, i stället ska uppfattas som den enskildes möjlighet att ställa krav på staten för att få sina mänskliga rättigheter *i allmänhet* tillgodosedda, krävs att det svenska förvaltningsrättsliga systemet revideras. Med Nordqvists ord skulle detta innebära en övergång från en subjektiv lagtolkningsmetod till en objektiv.

De rättigheter som stipuleras i Europakonventionen ska enligt fast praxis i Europadomstolens vara reella till sitt innehåll och inte illusoriska. Rättigheterna förankras därmed i den enskilda människans vardag och inte endast i rättigheter som en rättslig konstruktion. För att domstolens avgörande om någon enskilds rättigheter kränkts, krävs därför ett visst mått av konkretion. Det myndigheterna påstår ha hänt, måste också ha hänt i verkligheten. Inte nog med det, myndigheten måste även kunna redogöra för hur den kommit fram till en viss slutsats. Kravet på konkretion medför att vetenskapliga grundförutsättningar för hur vi vinner kunskap om verkligheten måste beaktas i myndigheternas lagtillämpning. Kravet på konkretion stöds även av uttalanden i förarbetena som anger att subjektiva antaganden om en risk inte får ligga till grund för ett tvångsomhändertagande (prop. 1989/90:28, s. 107).

Ett alternativ till att införa en objektiv lagtolkningsmetod i svensk rätt, men ändå kunna tillförsäkra enskilda deras grundläggande fri- och rättigheter, vore därför att införa ett krav på användandet av en metod som säkerställer konkretion och därmed saklighet.

Det har befarats att ett förstärkt rättighetsskydd skulle kunna hämma de sociala myndigheternas flexibilitet och därmed effektivitet. Mot detta ska ställas att det inte kan ligga i samhällets intresse att skydda en effektiv men rättsosäker verksamhet. Kränkningar av enskildas rättigheter eroderar i stället stabiliteten i samhället och tilltron mellan människor.

Vetenskapliga utredningsmetoder för att stärka rättssäkerhet

Det har gjorts ansträngningar att införa evidensbaserade arbetsmetoder i den sociala yrkespraktiken. Evidensbaserade metoder beskrivs ofta som ett tillvägagångssätt utifrån forskningen, som lyfts in och prövats i en verksamhet över tid och av flera. Eftersom metoderna även prövats i en verksamhet, sägs att metoderna bygger på beprövad erfarenhet.

Begreppet beprövad erfarenhet innehåller däremot en annan nyans. Metoder som tillämpas eller testas i en verksamhet, måste prövas med stöd av en vetenskaplig metod. I annat fall består prövningen endast av en erfarenhet som inte utvärderats. Evidensbaserade metoder är således metoder där effekten av metoden utvärderats genom dokumenterade observationer (empiri) och analys.

I stället för att betona evidensbaserade metoder, skulle ett alternativ vara att ställa upp ett krav på vetenskaplig utredningsmetodik i utredningar om barnets bästa. I ett sådant krav skulle ingå användandet av flera olika utredningsmetoder.

Med **metod** avses ett tillvägagångssätt för att hantera en arbetsuppgift, medan **metodik** är ett bredare begrepp och innefattar en uppsättning metoder. Tillämpning av en metod ligger nära tillämpning av en rutin och kräver endast en konkret verksamhetsteknisk färdighet. Tillämpning av en metodik innefattar en färdighet att resonera kring och välja lämplig metod.

Skillnaden mellan användandet av vetenskapliga utredningsmetoder till skillnad från evidensbaserade metoder, ligger däri att den yrkesverksamme inte endast okritiskt tillämpar en metod, så som Signs of Safety, utan lutar sig mot ett stöd i själva utredningsarbetet.

Utöver att vetenskapliga utredningsmetoder utgör ett arbetsstöd, utgör de även en länk mellan det vetenskapliga och det yrkespraktiska och får anses vara grundläggande för det sakliga och opartiska. För att de vetenskapliga utredningsmetoderna inte ska utvecklas till tungrodda akademiska formkrav är det väsentligt att kärnan i det vetenskapliga identifieras och anpassas till den förvaltningsrättsliga myndighetsutövningen. Möjligen bör dessa inte heller betecknas som metoder utan mer som en närmare specificering av arbetsuppgiften.

Funktionen med vetenskapliga utredningsmetoder i barnavårdsutredningar är främst två.

1. Det som utspelats i verkligheten återges i utredningen med relativt hög grad av säkerhet, och
2. Det är möjligt att utläsa varför myndigheten anser att det föreligger risk för barnets hälsa och utveckling och varför ett omhändertagande är nödvändigt.

Dessa två funktioner är nödvändiga för att parterna i ärendet och domstolen ska kunna ifrågasätta utredningen och pröva den på ett meningsfullt sätt. Betydelsen

av vetenskapliga utredningsmetoder i den sociala barnvården är en fråga om mänskliga rättigheter, demokrati och rättssäkerhet.

Att förena det sociala arbetet med vetenskaplighet

I den sociala yrkespraktiken uppfattas professionalism som en förmåga att subjektivt förstå sociala problem och utifrån en helhetssyn tolka interaktionen mellan människor. Det är följaktligen inte de rättsliga skälen som är föremålet för den professionella inriktningen. Intressent inriktas av den anledningen mot sociala förhållanden som sådana och inte vilken betydelse dessa förhållanden kan tänkas ha för den unges hälsa och utveckling. Denna senare nyans utgör i stället en frågeställning som placerar sig inom psykologin.

Föreställningar om vilken betydelse olika sociala missförhållanden kan tänkas ha utgör snarare av en gemensam fond mot vilken yrkeskunnandet förstås. Den sociala yrkesutövningen har däremot inte utvecklat ett arbetssätt för att analysera de sociala förhållandenas betydelse i det enskilda fallet. En bidragande orsak till detta kan vara att sådana frågor inte kan besvaras av det sociala arbetet med dess bakgrund inom sociologin. Det sociala arbetet tar därmed sin utgångspunkt i övergripande generella sociala frågor, medan lagen ställer krav på en bedömning i det enskilda fallet.

Till detta kommer det rättsliga och vetenskapliga kravet att sociala frågor så som missförhållanden i hemmet, måste observeras på ett sakligt sätt. Idag beskrivs klienters reaktioner som subjektiva upplevelser och inte som beskrivning av verkliga förhållanden. Som exempel kan nämnas klienten som beskrevs som aggressiv och inte hur denne agerade eller vårdnadshavaren som beskrevs som misstänksam mot förskolan.

För att öka graden av rättssäkerhet krävs att uppgifter i underlaget analyseras för att kunna besvara den väsentliga fråga som lagen ställer upp – prognosrekvisitet. Frågan om den tänkta åtgärden är det bästa för barnet på kort och lång sikt utgör kärnan i barnvårdsutredningen. För att kunna besvara frågan blir flera områden aktuella; a) den generella kunskapen i det sociala arbetet, b) omständigheter i det individuella ärendet samt c) dokumentation och analys av de sakliga omständigheterna. Det är först när dessa delar förenas i en enhetlig handlägningsrutin som det är möjligt att hävda att den sociala yrkespraktiken bedrivs på ett rättssäkert sätt i enlighet med principen om the Rule of law.

Hinder mot att förena vetenskaplighet och socialt arbete

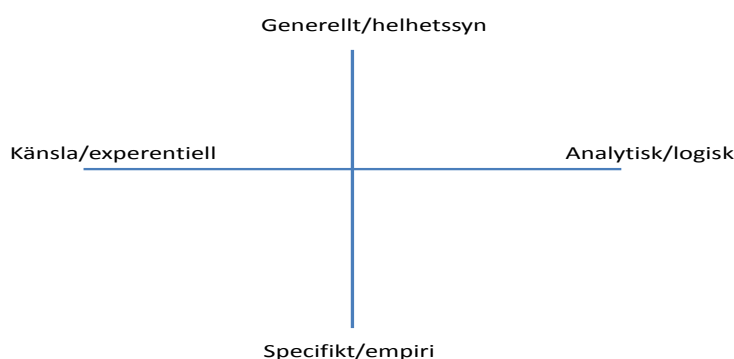
Det förefaller som om kravet på att använda sig av vetenskapliga utredningsmetoder uppfattas som oförenligt med det sociala arbetets kunskapssyn. Detta påtalas bland annat ovan av Hallman och det omvittrade motståndet mot att införa mer evidensbaserade utredningsmetoder i den sociala yrkespraktiken. I själva verket föreligger sannolikt ingen sådan motsättning. Två vetenskapliga grenar det sociala arbetet och vedertagna grundvalar för vetenskaplighet kan knappast stå i motsatsförhållande till varandra.

Motsättningen mellan den sociala yrkespraktiken och kravet på vetenskaplighet ligger sannolikt däri att yrkespraktiken utgår från en sammantagen

känslomässig helhetssyn. Vetenskaplighet bygger på tolkningar av empiri eller observationer och att det ska vara möjligt att granska hur tolkningen genomförts.

Som praktiskt exempel kan nämnas att polisanmälningar i nedlagda eller ej inledda förundersökningar, används som belägg för faktiska förhållanden trots att det är känt att uppgifter i polisanmälningar inte alltid är tillförlitliga. Det inträffar att enskilda använder polisanmälningar som strategi i samband med bland annat vårdnadstvister.

En skillnad kan ligga i valet av bredd på det fokus som tillämpas. Den sociala yrkespraktiken använder sig gärna av ett makroperspektiv, medan vetenskaplighet som regel förutsätter en väl definierad och avgränsad frågeställning, som i praktiken ger ett mikroperspektiv. Vidare anser den sociala yrkespraktiken att känslan eller den subjektiva erfarenheten utgör en mer korrekt tolkning av verkligheten än den logiska analysen. Detta kan illustreras med en figur där den sociala yrkespraktiken befinner sig i det övre vänstra fältet, medan vetenskapliga utredningsmetoder representerar den nedre högra.



För att rättssäkerheten ska kunna garanteras krävs en metod som även inkluderar det observerade objektet. När det gäller åtgärder med stöd av LVU utgörs objektet av missförhållandet i hemmet *och* den följdverkan detta kan ha för det aktuella barnet. Utredningen bör inriktas på att förstå dessa delar och inte endast på ett rutinartat sätt koppla ett påstått missförhållande till ett tvångsomhändertagande.

Värt att notera är att den efterföljande domstolsprocessen inte utgör någon prövning av frågan i sak. Detta innebär att om rättssäkerheten inte beaktas i handläggningsprocessen, kommer den inte heller att beaktas under senare skeden i rättsprocessen. Hindren mot att införa rättssäkra arbetsmetoder i socialtjänstens verksamhet ligger således inte i frågan om kunskapssyn, utan i värderingen av vad som uppfattas som viktigt.

Frågan och behovet av handläggningsstöd

Metoder och annat stöd för socialarbetaren att göra en riskanalys saknas idag, vilket påtalats bland annat av 2014 års vårdnadsutredning *Se barnet!* (SOU 2017:6, sid. 348). Utredningen säger att det står klart att ett handläggningsstöd

för riskbedömningar är efterfrågat av såväl familjerättssekreterare som domare, advokater och parter. Enligt utredningens bedömning finns ett tydligt behov av ett sådant stöd.

Frågan om hur en riskbedömning ska göras utgör enligt formuleringen i LVU själva kärnan i socialtjänstens utredningsverksamhet för barnets bästa. Trots detta framhåller Anna Kaldal att lagen endast kräver att en risk konstateras, inte att graden av risken har identifierats. Kopplingen mellan den konstaterade risken och åtgärden att omhänderta barnet har heller aldrig legat i förgrunden för socialtjänstens intresse och därför sällan analyserats eller problematiserats. I stället har kopplingen uppfattats som självklar.

Den sociala yrkespraktikens syn får stöd av Socialstyrelsens *allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller barn och unga* (SOSFS 2014:6 (S)). Enligt dessa råd ska utredningen inriktas på barnets situation och behov samt på hur dess behov ska tillgodoses. Socialstyrelsens allmänna råd ligger väl i linje med tankarna på att utredningen ska mynna ut i en skyddsbedömning, vilket illustreras av ordet barnskyddsarbete. Begreppet används bland annat i *handbok för socialsekreterare – om barnrättsperspektivet från förhandsbedömning till avslutad utredning*, sid 30.

Genom att betrakta bedömningen som ett skydd för barnet sker en förskjutning från en föreliggande *risk* för en oönskad konsekvens, till barnets behov av skydd här och nu. Detta kan i sin tur medföra att arbetet fokuseras på en idealföreställning hur barnet på bästa sätt ska kunna skyddas, detta särskilt som socialstyrelsens handbok även framhåller att skyddsbedömningen ska utgå från ett helhetsperspektiv på barnets livssituation. Det finns följaktligen risk att skälen för ett omhändertagande bottnar i yrkespraktikens föreställningar hur barnet skulle kunna leva här och nu och inte med hänsyn till risken för barnets hälsa och utveckling.

Handläggningsstöd motverkar oönskade förskjutningar i verksamheten som uppkommer när gruppnormer gör egna tolkningar av verksamhetens behov. Det är därför nödvändigt att handläggningsstöd inte utvecklas lokalt i den egna verksamheten. Visserligen måste det verksamhetstekniska perspektivet genomsyra den övergripande styrningen av verksamheten eftersom handläggningsstöd i annat fall inte kommer att implementeras som en naturlig del. Ett väl implementerat handläggningsstöd är därför ett väsentligt hjälpmedel för att arbetet ska bedrivas i enlighet med en övergripande idé om vad verksamheten ska fylla för syfte. För att utveckla verksamheten är det nödvändigt att utgå från det rådande sammanhanget varför ett handläggningsstöd måste ta hänsyn till kulturen på arbetsplatsen.

Liknande tankar framförs av Inger Eriksson, professor vid institutionen för de humanistiska och samhällsvetenskapliga ämnenas didaktik vid Stockholms universitet. Hon menar att yrkesrelaterad forskning inte kan bedrivas avskild från det yrke som beforskas, vilket har varit legio hittills. Hon förespråkar därför ett skifte, som innebär att forskningen inte ska bedrivas *om* yrkesgruppen i fråga utan *för* den gruppen. Inte heller ska forskningen bedrivas *på* gruppen

utan *med*. Som en följd av denna övertygelse har Inger Eriksson initierat flera undervisningsutvecklande forskningsprojekt ute på skolorna, så kallad lärardriven klassrumsforskning (www.pedagog.stockholm.se/stockholm-teaching-and-learning-studies/inger-eriksson, 2019-03-28).

Enligt Inger Erikssons utgångspunkt bör den kollektiva kunskapssynen inte stå som ett oemotsagt postulat, utan det är denna kunskapssyn som bör beforskas. Exempel på när en okritisk kunskapssyn kan ha tillåtits styra utformningen av utredningsarbetet utgörs av det som kallas Signs of Safety och metodinslaget att använda sig av en ord- och bildberättelse.

Ord- och bildberättelse – Signs of Safety

Metodstödet för myndighetsutövning, benämnt *Barn och ungdomar utsatta för våld*, utgiven av Stockholms stad utgår från det som kallas Signs of safety. Grundaren av Signs of safety Andrew Turnell och familjeterapeuten Susie Essex, har utvecklat ett sätt att samtala med barn och fästa detta samtal i en grafisk ord- och bildberättelse (kap. 6, *att göra utredningsprocessen begriplig*). Detta metodstöd är allmänt erkänt och används i stor omfattning i den sociala yrkespraktiken.

Ord- och bildberättelser som ett metodinslag i samtal med små barn som utsatts för sexuella övergrepp, har tidigare använts av Barn- och ungdomspsykiatri (BUB) Mottagning Vasa i Stockholm. Det koncept som användes inom psykiatrin formulerades av Bengt Söderström, enhetschef och legitimerad psykolog tillsammans med socionomen Miriam Almebäck. År 2004 gav de, genom Stockholms läns sjukvårdsområde ut en manual om hur ord- och bildberättelser skulle skapas. Manualen fick namnet *Boken om det som hände*.

I inledningen förklarar författarna att metoden inte är en egen terapimetod och inte ett fullständigt behandlingsprogram, utan ett verktyg möjligt att använda inom olika stöd- och behandlingsinsatser för sexuellt utsatta barn. Användaren förutsätts ha ett professionellt uppdrag och är tänkt att anpassas till övriga insatser. Syftet är att hjälpa barn må bättre, inte att utreda eller avslöja övergrepp.

Att göra en ord- och bildberättelse med ett barn syftar till att bekräfta för barnet vad som hänt och förstärka barnets autonomi och integritet, att göra det som hände mer begripligt och klargöra vems fel det var, att bekräfta och normalisera barnets reaktioner och uppmuntra barnet att uttrycka känslor, minnen och tankar, samt förmedla hopp inför framtiden. Enklare uttryckt: att göra det som hände *begripligt, pratbart och lekbart* för barnet.

Tanken med metoden är enligt manualen att den vuxne sätter sig med barnet och tillsammans utifrån barnets perspektiv och berättelse, skapar en sammanhängande historia. Både barnet och den vuxne ska enligt tanken vara aktiva i utformandet av såväl bilderna som texten. Enligt de illustrationer som manualen utrustats med är också bilderna enkla med korta sammanfattande texter så som ”Det värsta var att ha snoppen i munnen tycker Anna”.

Innehållet i metodstödet enligt Signs of Safety skiljer sig från psykiatrins tankar

med ord- och bildberättelsen. Till skillnad från Mottagning Vasa, som hade det terapeutiska syftet att göra övergrepp begripliga för bannet, syftar ord- och bildberättelsen enligt Signs of Safety att förmedla till barnet varför socialtjänsten haft kontakt med familjen, vad som gjorts för att hjälpa barnet och vad som planeras framåt (a.a. sid. 83). I den sociala yrkepraktiken skrivs ord- och bildberättelsen av den enskilda handläggaren utan att barnet är med. Texten fogas även samman med utdrag ur journalanteckningar

Att samtala med barn och att skapa falska minnen

Domstolen prövar inte om uppgifter i socialtjänstens utredning är riktiga eller sanna i en naturvetenskaplig mening, utan antar i enlighet med processordningen i domstolen att de uppgifter som socialnämnden för fram är riktiga. Utöver det godtar domstolen barnets uppgifter som riktiga.

En källa till tvivel om uppgifter från barn i barnavårdsutredningar är tillförlitliga är att den sociala yrkespraktiken inte gör någon distinktion mellan utredande samtal och bearbetande samtal med barn. I bearbetande samtal förekommer alltid en påverkan, varför det faktum att uppgifter från bearbetande samtal används som underlag i utredningen, medför att en viss osäkerhet bör uppstå om uppgiften härrör från barnet eller från den person som leder det bearbetande samtalet.

Människans minne är skört och det är lätt att påverka någons utsagor. Tidigare uppfattades minnet som ett fotografi som bevarar en situation så som den var när den inträffade. Minnet skulle i sådant fall vara statiskt men hjärnforskningen är numera överens om att en sådan syn är fel. Minnet består i själva verket av olika delar som lagras på olika platser i hjärnan. När någon ombeds berätta om en händelse tvingas personen samla de olika minnesfragmenten och rekonstruera minnet. Detta medför att en människas minne är både opålitligt och sårbart för påverkan eller suggestioner.

Om en människa ombeds berätta om en händelse som visserligen inträffat men inte på det sätt som frågan eller uppmaningen antyder, tvingas minnet först samla de olika minnesfragmenten för att sedan jämföra minnet med förutsättningarna för den ställda frågan. Om uppmaningen är ”Berätta om den där dagen i parken!” kan personen berätta att han eller hon promenerade en solig dag i en park och satte sig ner för att vila på en parkbänk med sin väska bredvid sig. Om uppmaningen i stället är ”Berätta om den där dagen i parken då din väska blev stulen” kommer minnet inte kunna samla några minnesfragment som rör något om att väskan skulle ha blivit stulen. Hjärnan strävar efter att formulera en sammanhängande helhet och det kommer av den anledningen uppstå ett tomrum som hjärnan försöker fylla med en mening. Den normala reaktionen på en sådan tomhet är osäkerhet. Personen tystnar och letar i minnet efter information om att väskan skulle ha blivit stulen. Hjärnan är i det läget sårbart för suggestioner. Om någon då fyller på med information så som att ”kommer du inte ihåg den där killen som tog väskan och sprang iväg” finns det stor risk att hjärnan konstruerar en minnesbild av en person som springer iväg med väskan. Därigenom konstruerar hjärnan falska minnen, så kallade *inducerade minnen*.

Stephen von Tetzchner, (*Utvecklingspsykologi*, sid. 229) illustrerar fenomenet med inducerade minnen genom att återge ett exempel från Loftus, *The reality of repressed memories*, sid. 532. Det rör sig om ett experiment där 25 % av försökspersonerna senare återgav inplanterat falskt minne som varandes sitt eget. I exemplet berättar Jim för sin lillebror Chris att de hade tappat bort honom på ett köpcentrum och träffat på honom när han blev ledd genom köpcentret av en man i en flanellskjorta. Händelsen hade aldrig inträffat men efter två dagar mindes Chris *känslan* av att ha gått vilse. På tredje dagen mindes han samtalet med modern. Efter två veckor kunde Chris berätta utförligt om sitt falska minne och lade till detaljer om mannens utseende.

På liknande sätt kan ett barn förmås tro på att han eller hon blivit slagen av sina föräldrar. Det finns studier som visar att personer till och med förmåtts konstruera falska minnen om att de själva begått brott. Risken för suggestioner bör särskilt uppmärksammas i samband med användandet av olika metodstöd så som nallekort eller tre små hus inom ramen för konceptet Signs of Safety.

”Det brukar komma mer”

En barnavårdsutredning kan fortsätta efter det att barnet omhändertagits och det förekommer en föreställning att det är lättare för barn att prata med myndigheten efter att barnet skiljts från sina föräldrar. Denna föreställning visar sig i hänvisningen till att barn brukar berätta mer när det väl börjat berätta. Den gängse uppfattningen är att detta beror på att barnet, då det kommer till en trygg miljö där det inte utsätts för våld och andra övergrepp, vågar berätta om vad som hänt innan omhändertagandet. Det kan i stället vara så att barnet i den nya miljön är mer utsatt för påverkan.

Efter ett omhändertagande ska ett vårdande arbete påbörjas. Samtal med barnet sker därför i ett behandlande eller bearbetande syfte, det vill säga att barnet ska förmås sätta ord på sina upplevelser för att kunna bearbeta dessa. Det som är karaktäriserande vid behandlande insatser är att den objektiva verkligheten helt saknar betydelse. Det avgörande är att barnet förmås skapa en subjektiv verklighet som det kan orientera sig utifrån. Vid behandlande samtal sker därför alltid en påverkan av barnets minnesbilder.

Om det är så att det förekommit våld i hemmet och barnet berättar om detta efter omhändertagandet bör det finnas andra omständigheter, utöver barnets utsagor, som i vart fall indikerar att det barnet berättar är sant. För att barnet ska ha förutsättningar att berätta om våld i hemmet krävs att barnets minne inte påverkats på sådant sätt att barnet bara har konstruerade minnen att relatera till. Det finns risk att det etablerade arbetssättet i stället har fått till följd att barnet *först* omhändertas, för att *sedan* utsättas för påverkan och *genom* denna påverkan konstrueras underlag för omhändertagandet.

Av högsta förvaltningsdomstolens praxis framgår att föräldrarnas försök att bemöta barnets utsagor är behäftade med ansenliga problem. I de fall föräldrarna faktiskt har slagit barnet är det möjligt att bemöta anklagelsen med förklaring till varför de agerat på sådant sätt. Men om anklagelsen är en konstruktion, kan föräldrarna endast bemöta anklagelsen genom att bedyra att

händelsen inte inträffat. Dessvärre uppfattas detta av såväl de sociala myndigheterna och av domstolarna som att föräldrarna förnekar handlingen och inte har insikt i barnets behov.

Signs of safety och samarbetsalliansen

Det kan vara så att tankarna bakom *Boken om det som hände*, genom Signs of safety omvandlats till ett informationsverktyg för myndigheten att förklara för barnet varför den agerat på det sätt som skett.

Utöver syftet att förmedla till barnet vad som hänt ingår även syftet att involvera och motivera föräldrarna. Här framgår av metodstödet att föräldrarnas position ska bekräftas för att därigenom kunna skapa en samarbetsallians. Metodstödet pekar på problemet att föräldrarna många gånger känt sig missförstådda och orättvist behandlade av socialtjänsten. För att bemöta detta problem anges att det är viktigt att föräldrarna känner att socialtjänsten förstår deras perspektiv (a.a. sid. 87). För att motivera föräldrarna anges att socialtjänsten kan fråga hur föräldrarna tror att barnet ser på situationen. Detta sker genom ”att ställa cirkulära och relationsorienterade frågor”, vilka exemplifieras i punktform.

- Vad tror du är anledningen till att vi sitter här idag?
- Vad vet barnet?
- Vad tror ni barnet har hört?
- Vad tror ni barnet har sett?
- Kan barnet ha sagt något på skolan?

Metodstödet förutsätter att myndigheten ska utgå från att missförhållandet i fråga förekommit, inte att eventuella missförhållanden ska utredas. Instruktionerna föreskriver ett förfarande med tillhörande textförslag att användas i de fall när våldet är förnekat (sid. 89). Instruktionerna beskriver att ”spänningsfältet” ska få finnas i texten, eftersom det är i det spänningsfältet som barnet lever i. Detta fält utgörs enligt exemplet av att pappa säger att han inte slår, men att alla har bestämt att pappa inte får slå och att alla ska hjälpa till så att pappa inte slår. Enligt exemplet råder inget tvivel om att pappa faktiskt slår.

Det framstår i sammanhanget något anmärkningsvärt att exemplet fogats samman med en illustration av en mörkhårig man och en kvinna med huvudduk som sitter vid ett bord tillsammans med en blond ung man och en rödhårig ung kvinna. Det finns en möjlighet att de avbildade socialarbetarna skulle kunna vara den mörkhåriga mannen och kvinnan med huvudduk. Det framstår däremot som mer sannolikt att bilden illustrerar en syn med innebörden att utländska män slår.

Kap. 13 – Vetenskaplig utredningsmetod

Idag genomförs barnavårdsutredningar utan något egentligt utredningsstöd. I stället framstår det som om lärandet hos kommunerna till stor del är erfarenhetsbaserat utifrån en etablerad systematik för hur arbetet ska bedrivas. Det är även oklart i vilken utsträckning förekommande moment om utredningsmetodik vid socionomprogrammen förmått nå ut i den sociala yrkespraktiken.

Vid genomgång av autentiska barnavårdsutredningar framstår de till stora delar av sammanfogade utdrag ur journalanteckningar. Detta innebär att fakta presenteras genom att fragment ur ett större material sammanfogas till en ny helhet. I samband med att någon uppgift framhålls som fastställd, redovisas inte skälen för detta. Den enskilda handläggarens påverkan osynliggörs genom att urvalskriterier inte anges och ställda frågor inte framgår.

Lennart Lundquist beskriver i *Demokratins väktare*, sid. 27 f.f., olika teorinivåer. De olika teorinivåerna placerar sig i en skala mellan det konkreta och det abstrakta och de förekommer i en positiv och en negativ version. Enligt den positiva versionen utgår en analys från primärmaterial på en konkret nivå. Andra ord för primärmaterial, skulle kunna vara fakta, empiri, observationer, utsagor, läkarutlåtande etc.

Analys sker alltid under påverkan av en idé eller vision på den högsta abstraktionsnivån, den metateoretiska. Däremellan placerar sig syntesen, som är mer abstrakt än analysen och bygger på tidigare gjorda analyser.

I den negativa versionen ersätts analysen av knappologi, ett ändamålslost sorterande av data. Syntesen av kompilation, en sammanställning av tidigare gjorda arbeten. Visionen ersätts i denna version av spekulation.

Den sociala yrkespraktiken har inte uttalat något önskemål om att införa vetenskapliga utredningsmetoder utan i stället framhåller socialstyrelsens handlägningsmall BBIC som ett metodstöd i sig.

BBIC utgör endast en beskrivning över vad som ska utredas och presenterar en rubrikmall för hur en utredning ska dokumenteras. Den erbjuder därför en struktur för hur dokumentationen ska sorteras. Däremot har Socialstyrelsen inte presenterat några riktlinjer i övrigt för hur utredningsarbetet ska gå till, vilket skulle kunna vara en bidragande orsak till att socialtjänsten som regel utformar metodstöd utifrån den egna praktiken. Med hänsyn till detta finns risk att barnavårdsutredningar handläggs enligt den negativa kunskapsteoretiska version som Lundquist beskriver.

Ett sätt att skapa och upprätthålla en mer rättssäker struktur är att införa och bedriva utredningsarbetet med stöd av vetenskapliga utredningsmetoder. Detta skulle medföra att utredningen präglas av vetenskapliga hänsyn, exempelvis att fakta preciseras och särskiljs från värderingar.

En vetenskaplig utredningsmetodik

Professor Bo Edvardsson vid Göteborgs universitet bedrev forskning kring vetenskapliga utredningsmetoder under trettio år. Utifrån Edvardssons forskning och med stöd av honom har Eriks Philipson, ordförande i den ideella föreningen Barnets bästa, utformat en mer användarvänlig sammanställning av de absolut viktigaste metoderna och utredningsfaserna (Se bl.a. Erik Philipsson, *Utredder socialtjänsten för barnets bästa*, Philipson Biz, 2018).

Kärnan i de vetenskapliga utredningsmetoderna utgörs inte av metoderna i sig själva, utan i förhållningssättet att närma sig information i ett ärende. De grundläggande vetenskapliga kraven bidrar till att informationen granskas, klargörs och förklaras på ett sätt som gör det möjligt för andra att följa utredningen. Det handlar således om en metod som stärker den formella rättssäkerheten och stärker tilltron till det materiella innehållet.

De olika metoderna

1. Källkritik och precisering

Källkritik innebär att upphovet till informationen – källan – utsätts för granskning för att klargöra förutsättningarna för värderingen av informationen. Det förekommer exempelvis idag att förskolan, skolan, jourhem etc. anges som källa varför det inte är möjligt att klargöra vem inom respektive institution som sagt vad, varför det inte heller är möjligt att i efterhand kontrollera vad som faktiskt sagts.

Kravet på källkritik skulle medföra att informationslämnaren anges, tidpunkten för när uppgiften lämnas och i vilket sammanhang, till exempel om uppgiften lämnats av barnet i ett utredande eller behandlande sammanhang. Uppgifter som lämnas under samtal bör dokumenteras tillsammans med vad som sagts innan och efter den relevanta uppgiften. Det är viktigt för förståelsen av helheten att klargöra om uppgiften lämnats efter en fråga, uppmaning eller en inläggande kommentar och hur uppgiften kommenteras efter att uppgiften lämnats.

Momentet källkritik hänger intimt samman med metoden precisering, som går ut på att i detalj identifiera vad det är som har hänt och på vilket sätt detta skett. Därigenom undviks svepande värderande omdömen som att någon har omsorgssvikt, mår psykiskt dåligt eller liknande uttryck. Precisering kan således uppfattas som ett moment där utredaren identifierar fakta i ärendet.

Inom ramen för precisering ryms även att fånga kärnan i någons utsagor. Som exempel är det inte tillräckligt att återge slutsatser, utan det är nödvändigt att även fånga de bakomliggande skälen till slutsatsen. För att kunna precisera vad det är uppgiftslämnaren i själva verket anger är det nödvändigt att noga anteckna vad som sägs och hur detta sägs. Det handlar således mer om att lyssna och hämta in information, än att i dialog nå närmare kunskap om verkliga förhållanden. Strävan att nå en större förståelse för underlaget sker under utredningsfasen analys.

2. Basfrekvens

Vid analysen av de fakta som identifierats, måste utredaren fundera över *basfrekvensen*, det vill säga hur ofta den beskrivna händelsen kan ha inträffat. Om det rör sig om en relativt harmlös händelse bör en låg basfrekvens, exempelvis en gång, medföra att omständigheten helt undantas från bedömningsunderlaget. Om det däremot rör sig om en mycket allvarlig händelse ska den beaktas, trots att den endast inträffat en gång. Som exempel på det förstnämnda kan nämnas den förälder som inte omedelbart åkte till sjukhus med sitt barn trots att barnet ramlat och brutit armen. På sjukhuset var föräldrarna mycket ångerfulla över att de väntat i två dagar. Som exempel på det senare kan nämnas den förälder som enligt uppgift dunkade sonens huvud mot ryggstödet på en buss med motiveringen att ”jag gör som jag vill med mitt barn”.

Vid bedömningen av om en händelse ska anses utgöra en harmlös eller allvarlig händelse är det viktigt att utredaren redovisar vilken värdering som gjorts av händelsen och att detta framgår av dokumentationen i ärendet. I de redovisade exemplen togs den första händelsen med som en del i den presenterade utredningen, men inte den andra.

3. Alternativa tolkningshypoteser

Metoden *alternativa tolkningshypoteser* används för att öka objektiviteten och motverkar att en konfirmerande bias bestämmer urvalet och värderingen av den information som lyfts in i utredningen. Människans benägenhet att inte uppmärksamma sin egen benägenhet att se det man själv förväntar sig att se, utgör kanske den största risken för att en utredning blir osaklig. Även om en händelse är beskriven i detalj, måste den granskas kritiskt och analyseras. Genom att även identifiera vilka alternativa förklaringar det kan finnas till en händelse uppnås en mer rättssäker hantering. I ett ärende förekom exempelvis uppgiften att barnet en gång grät kraftigt på förskolan när föräldern skulle hämta barnet. Föräldrarnas förklaring bestod av att hon blev orolig för att barnet hade en plastfisk i munnen och att hon i sin oro tog ut fisken för hastigt och för kraftfullt. En alternativ tolkningshypotes skulle kunnat utgöras av att föräldern slagit barnet och att detta var anledningen till att barnet grät. Detta senare alternativ behandlades inte i utredningen.

5. Bestyrkande

Metoden *bestyrkande* används för att den som lämnat uppgiften även ska ha möjlighet att kontrollera att utredaren uppfattat de lämnade uppgifterna på det sätt som uppgiftslämnaren avsett. Den enskilde bör således erbjudas möjlighet att läsa igenom de anteckningar som gjorts i utredningen. Därigenom får den enskilde även möjlighet att korrigera uppgifterna. Enligt 11 kap. 6 § socialtjänstlagen framgår att om en enskild anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig ska detta antecknas. Lagen anger inte att texten i dokumentationen ska ändras om den enskilde anser det, utan att den enskildes korrigerande synpunkter ska framgå av utredningen. I praktiken har sådana korrigeringar i stället hanterats som sidoanteckningar, som arkiverats utan att ingå i utredningen. En sådan praxis medför att domstolen saknar möjlighet att ta ställning till vad den enskilde i själva verket anför.

6. Systematisk replikering

När en person lämnar uppgifter om en händelse som berör andra personer, bör utredaren tillämpa en metod som kallas *systematisk replikering*. Metoden innebär att den som berörs av en uppgift som lämnats till myndigheten måste få möjlighet att besvara påståenden. Genom detta kan det uppstå två olika versioner av en enskild händelse eller två olika subjektiva upplevelser av en händelse. Utredaren måste då återkomma till den första personen för att denne ska få möjlighet att replikera på de nya lämnade uppgifterna. Därigenom ökar möjligheten att identifiera de verkliga förhållandena och inte endast utgå från den första personens påståenden. Genom ett sådant förfaringsätt har utredaren goda förutsättningar att identifiera den som far med osanningar.

7. Falsifiering

För att kunna renodla analysen och rensa bort de uppställda alternativa hypoteserna och därigenom komma fram till en tillförlitlig slutsats, används metoden *falsifiering*.

Ett vanligt tillvägagångssätt är att utredningen strävar efter att belägga eller verifiera olika omständigheter eller påståenden. Detta sker genom frågan: Kan det ha gått till på det här sättet? Därigenom utgår utredningsarbetet från en a priori föreställning om hur händelsen har gått till, varför alla uppgifter i utredningen jämförs med den uppställda hypotesen. Falsifiering fungerar på motsatt sätt genom att den uppställda hypotesen prövas genom frågan: Vad är det som säger att händelsen *inte* kan ha gått till på det här sättet?

För att återkomma till exemplet om det gråtande barnet och plastfisken måste det följaktligen konstateras om det över huvud taget fanns någon plastfisk i närheten, om den var tillräckligt liten för att barnet skulle ha fått in den i munnen etc. Om dessa uppgifter saknas i utredningen kan påståendet inte läggas till grund för någon bedömning. Vad gäller den alternativa hypotesen att föräldern slagit barnet, måste frågan ställas vilka uppgifter i utredningen som talar för att föräldern *inte* slagit barnet.

8. Transparent och dokumenterad utredningsmetodik

Avslutningsvis krävs att utredaren använder sig av en *transparent & dokumenterad* utredningsmetodik. Detta innebär att det av utredningen ska framgå hur utredningen har gått till och hur utredaren har analyserat, bedömt och värderat olika omständigheter i ärendet. Detta är inte så mycket en fråga om metod, utan snarare om en förmåga att i skrift kunna redogöra för hur utredaren tänkt i olika avseenden.

De olika utredningsfaserna

För att utredningen ska vara fullständig krävs att utredningen gått igenom minst sex olika utredningsfaser.

1. Informationsinsamling

Av naturliga skäl inleds en utredning med att *information samlas in*. Under denna informationsinsamling tillämpas främst metoderna precisering, bestyrkande och systematisk replikering.

2. Analysfasen

Den information som handläggaren fått in måste *analyseras* genom att handläggaren kritiskt granskar och värderar uppgifterna. Detta sker främst genom metoderna källkritik, alternativa hypoteser, falsifiering och basfrekvens.

3. Riskbedömning

Utifrån sakliga omständigheter i ärendet ska handläggaren genomföra en *riskbedömning för vanvård med risk- och skyddsfaktorer*. Denna utredningsfas överensstämmer även med 11 kap. 1 a § socialtjänstlagen, som anger att om en anmälan rör barn eller unga ska socialnämnden genast göra en bedömning av om han eller hon är i behov av omedelbart skydd. Vid en riskbedömning används främst metoderna alternativa tolkningshypoteser och falsifiering.

4. Resursanalys

Enligt 1 § socialtjänstlagen ska utredningen inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser, varför handläggaren måste företa en *resursanalys*. En sådan analys kräver att handläggaren, i enlighet med principen om helhetssyn och en positiv människosyn, reder ut vad problemen i själva verket består av och hur de kan lösas på bästa sätt. Fokus ligger på att identifiera familjens resurser och inte att identifiera missförhållanden. Det senare ligger i de tidigare utredningsfaserna.

5. Bedömningsfasen

Utredningen ska enligt BBIC leda fram till ett förslag om åtgärd, vilket förutsätter att handläggaren gör en *bedömning*. En bedömning är slutsatsen av ett resonemang varför utredningsarbetet förutsätter ett logiskt resonerande kring olika omständigheter i ärendet. I resonemanget samspelar de flesta utredningsmetoderna men måste hela tiden utgå från faktiska händelser i ärendet.

6. Risk och konsekvensanalys

När handläggaren gjort sin bedömning krävs avslutningsvis att beslutet utsätts för en *risk och konsekvensanalys*. Detta innebär att handläggaren måste analysera vilka följder beslutet kan komma att få och hur dessa följder ska värderas i förhållande till den oro som motiverat utredningen. Ett omhändertagande av ett barn är en mycket ingripande åtgärd som utgör ett trauma för barnet. För det fall att vårdplanen inte är utarbetad, kan den föreslagna åtgärden förorsaka större skada än om samhället helt underlåtit att agera.

En risk och konsekvensanalys ligger mycket nära eller kan vara synonymt med en sådan barnkonsekvensanalys som ska göras enligt barnkonventionen för att komma fram till vad som ska anses vara det bästa för barnet.

Kap 14 – Vägen framåt

Det råder en allmän samsyn om att socialtjänsten befinner sig i kris. Akademikerförbundet (SSR) fastställde den 3 mars 2017 en Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården där vissa grundläggande problemområden beskrivs.

SSR konstaterar inledningsvis att överbelastning, stress och avsaknad av karriär- och utvecklingsmöjligheter gör att socionomer varken ges förutsättningar att använda den kunskap eller den erfarenhet de har. Som skrivelsen får förstås är det strukturella orsaker som ger konsekvenser för kvaliteten på arbetet och det stöd barn och unga i utsatta livssituationer får. Problembilden exemplifieras bland annat av att SSR hänvisar till en undersökning av Novus i januari 2015, där 78 % av de tillfrågade socionomerna övervägde att byta arbetsplats och 58 % uppgav att man inte klarat av att följa lagens rättssäkerhets- och kvalitetskrav.

I den Nationella handlingsplanen pekar SSR på några av de orsaker som gör att socionomer saknar de förutsättningar som krävs för att klara uppdraget.

- socionomer är överbelastade och stressade
- det saknas karriär- och utvecklingsmöjligheter
- det saknas erfarna kollegor, systematisk introduktion och inskolning
- var tredje socialsekreterare är ny i yrket
- så många som sju av tio chefer har mindre än tre års erfarenhet, och
- nyutbildade socialsekreterare får ta ett alltför stort ansvar

Camilla Sköld, socialpolitisk chef och Titti Fränkel, utvecklingschef socialt arbete, båda vid SSR, kritiserade i maj 2015 i Sveriges televisions Nyheter, Maciej Zaremba för att denne i artikelserien *Rättvisans demoner*, inte delade SSR:s utgångspunkter utan i stället pekade ut socionomer som okunniga och inkompetenta.

I själva verket framstår det som om SSR och Zaremba är överens i sakfrågan. Däremot skiljer de sig åt avseende vilken värdering som ska läggas på det sociala arbetet. SSR beklagar den bristande kvaliteten, medan Zaremba talar om förstörda liv. Det föreligger således endast en skillnad i perspektiv.

Det framstår som om problemen på det sociala området i grund och botten är strukturella, men strukturer på systemnivå får konsekvenser för den enskilda socialarbetaren och i det enskilda ärendet.

De vetenskapliga utredningsmetoderna företräder här en alternativ struktur och utgör grunden för en positiv utveckling.

Förslag till framtida lag (de lege ferenda)

För att verksamheten vid kommunernas socialtjänst i framtiden ska kunna betraktas som rättssäkra, krävs inte mycket för att också säkerställa detta. I

korthet kan sägas att vetenskapliga utredningsmetoder måste användas generellt. I annat fall är det inte möjligt för domstolen att särskilja beslutsunderlaget från subjektiva konstruktioner. De vetenskapliga utredningsmetoderna förutsätter däremot att det sociala arbetets dominans inom barnrättsområdet omvärderas och att det i lagstiftningen klargörs att det högsta etiska värdet måste utgöras av den formella rättssäkerheten. Detta medför i sin tur en revidering av befintliga lagar.

Förvaltningslagen

Förslagsvis bör förvaltningslagen kompletteras med en rättslig handlingsnorm med innebörden att vetenskapliga utredningsmetoder ska användas i alla ärenden som kan antas påverka enskilda på ett inte obetydligt sätt. Detta ligger väl i linje med 5 § som anger att en myndighet ska vara saklig och opartisk. Bestämmelsen i 9 § att ett förvaltningsärende ska handläggas så snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts påverkas därigenom att betoningen på snabbhet och kostnadseffektivitet får en lägre betoning i förhållande till rättssäkerheten.

Följden av en sådan handlingsnorm skulle kunna bli att myndigheternas effektivitet i betydelsen genomströmningstid sjunker. Detta skulle utifrån den nuvarande myndighetsstyrningen där effektivitet mäts i kvantitativa termer kunna uppfattas som ett problem. Mot bakgrund av att en sådan effektivitet även kan betraktas som en rätts- och demokratifråga, bör en sådan konsekvens undersökas närmare. Kravet på användandet av kvalitetssäkrade utredningsmetoder kan i stället få till följd att myndigheter arbetar på ett korrekt sätt med relevanta frågor, vilket skulle stärka förtroendet för den offentliga förvaltningen och rättssäkerheten.

Ytterligare en följd av förslaget bör bli att socionomutbildningen differentieras mellan socionomers uppgifter i allmänhet och utbildning för socionomer som avser att verka inom den sociala barnvården. Utbildningen i denna senare del bör utformas utifrån den arbetsuppgift som ska utföras och att betoning läggs på att pröva om den blivande socionomen har förmåga att tillämpa vetenskapliga utredningsmetoder.

I de fall vetenskapliga utredningsmetoder inte används bör krävas en sanktion. Förvaltningslagen bör därför utrustas med en särskild hänvisning till att metoderna syftar till att motverka felgrepp och rättsövergrepp, varför en underlåtenhet bör betraktas som tjänstefel enligt 20 kap. brottsbalken.

Motiveringsskyldighet enligt förvaltningslagen

Motiveringsskyldigheten enligt 32 § förvaltningslagen bör förtydligas och formuleras som ett krav att beslutet även innefattar ett resonemang som kopplar ställningstagandet till sakliga omständigheter i ärendet. Detta innebär att beslutsskäl preciseras och att värderingar framgår.

Socialtjänstlagen

Grundläggande rättssäkerhetskrav bör gälla i den sociala barnvården, varför 11 kap. 7 § socialtjänstlagen bör utgå till förmån för förvaltningslagen i dess helhet.

Utredningsskyldigheten i 11 kap. socialtjänstlagen bör kompletteras med en hänvisning till förvaltningslagen tillsammans med ett klagörande att kravet på användandet av vetenskapliga utredningsmetoder enligt förvaltningslagen gäller i socialtjänsternas verksamhet.

Med hänsyn till att kravet på ett motiverat beslut enligt förvaltningslagen inte är möjligt att uppnå utan en fullgod dokumentation i ärendet, bör dokumentationsskyldigheten enligt 11 kap. 5 och 6 §§ socialtjänstlagen kunna utgå.

Förvaltningsprocesslagen

Med syfte att säkerställa att domstolen får tillgång till ett adekvat beslutsunderlag bör förvaltningsprocesslagen kompletteras med bestämmelser om att domstolen, innan ett mål tas upp för prövning, ska kontrollera att vetenskapliga utredningsmetoder använts i det enskilda ärendet. Eftersom utredningsmetoderna innefattar en transparent och dokumenterad utredningsmetodik, utgör en sådan kontroll en rutinartad manöver som inte bör medföra någon egentlig ökning av arbetsbördan för domstolen.

Om myndigheten inte har använt sig av de vetenskapliga utredningsmetoderna bör det anses föreligga ett rättegångshinder eftersom domstolen då inte har något sakligt underlag att ta ställning till. Ärendet bör då återförvisas till myndigheten för förnyad handläggning och eventuella interimistiska beslut omedelbart hävas. Det senare motiveras av att tvångsåtgärder inte bör få vidtas utan sakliga skäl. Om ett mål avgörs och det i efterhand framkommer att de vetenskapliga utredningsmetoderna inte använts vid handläggningen, ska avgörandet anses utgöra ett grovt rättegångsfel.

Förvaltningsprocesslagen bör även kompletteras med en bestämmelse som anger att domstolen ska pröva och inte endast godta de påståenden som utredningen för fram. Detta är möjligt eftersom användandet av utredningsmetoderna visar vad som ligger till grund för påståendena och hur myndigheten resonerat när den värderat de olika omständigheterna. Härigenom ges vårdnadshavare och deras ombud en faktisk möjlighet att ifrågasätta utredningen i enlighet med den kontradiktoriska processformen.

Förvaltningsprocesslagen bör även kompletteras med en bestämmelse som anger att vid bevisvärdering av barns utsagor ska kontroll ske av de förhållanden som rådde vid tidpunkten för barnets utsaga. Om förhållandena varit sådana att det finns risk att barnets utsaga påverkats ska det inte tillmätas något bevisvärde. Detta motiveras av att man är mer benägen att vidhålla oriktiga uppgifter än faktiska minnesbilder.

Källförteckning

Pär Alexandersson *Socialtjänstens värdegrunder, Etik i förarbeten och lagar om fattigvård, socialvård och socialtjänst*, Ersta Sköndal Bräcke Högskola Arbetsrapportserie, 2018

Gunilla Almström Persson, *Perspektiv i polisprotokoll*, Doktorsavhandling i nordiska språk, Stockholms universitet 2009

Mats Alvesson och Kaj Sköldberg, *Tolkning och reflektion – Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, andra uppl. Studentlitteratur, Polen 2015

Mats Alvesson och André Spicer, *Dumhetsparadoxen – Den funktionella dumhetens fördelar och fallgropar*, Fri tanke Stockholm, 2019

Ann-Christin Cederborg (red.), *Att intervjua barn med intellektuella och neuropsykiatriska funktionshinder*, Studentlitteratur 2009, Malmö 2011

Eva Friis, *Socialtjänstlagens värdesystem. En analys av dess praktiska innebörd i sociala utredningar om barn*, Retfaerd: Nordisk juridisk tidskrift, 28(4), 60 – 75, 2005

Titti Frisk & Lotta Persson, *Se Helheten, Om framgångsfaktorer i socialt arbete*, Premiss förlag, Falun 2017

Staffan Höjer, Anders Liljegren, Torbjörn Forkby, *Lekmän inom den sociala barnvården*, Socionomen februari 2014

Tove Karlsson, *Makten över barnen*, Nomad förlag, 2018

Ola Kronkvist, *Om sanningen skall fram, Polisförhör med misstänkta för grova brott*, Akademisk avhandling, Institutionen för socialt arbete, Linnéuniversitetet 2013

Marcus Lauri, *Narratives of Governing, Rationalization, Responsibility and Resistance in Social Work*, Akademisk avhandling, Umeå Universitet, Department of Political Science & Umeå Centre for Gender Studies, 2016

Pernilla Leviner och Tommy Lundström (red.), *Tvångsvård av barn och unga: rättigheter, utmaningar och gränzoner*, Wolters Kluwer, Stockholm 2017

Lennart Lundquist, *Demokratins väktare*, Studentlitteratur, Lund 1998

Anders Nyman och Börje Svenssons, *Pojkmottagningen, sexuella övergrepp och behandling*, Rädda Barnen, Fälth & Hässler 2002

Olanders, Bengt m.fl., *Socialtjänstens juridik*, Juris 2013

Olof Petersson, *Vad är lokal och regional självstyrelse?*, (Pontus Tallberg (red) *Självstyrelse på lokal och regional nivå. Perspektiv på det lokala och regionala ansvaret för framtidsfrågorna*, Region Skåne och Västra Götalandsregionen, 2005

Maija Runcis, *Makten över barnet, Tvångsomhändertagande av barn i Sverige 1928–1968*, Bokförlaget Atlas, Falun 2007

Stephen von Tetzchner, *Utvecklingspsykologi, Barn- och ungdomsåren*, Studentlitteratur, 2005

Pamela Slotte, *Mänskliga rättigheter, moral och religion – om de mänskliga rättigheterna som moraliskt och juridiskt begrepp i en pluralistisk värld*, Åbo Akademis förlag, 2005

Rodney Åsberg, *Ontologi, epistemologi och metodologi, En kritisk genomgång av vissa grundläggande vetenskapsteoretiska begrepp och ansatser*, Göteborgs universitet, Institutionen för pedagogik och didaktik, 2001

Uppsatser

Malin Erlandsson & Maria-Therés Erlandsson, C-uppsats, *Våld i nära relation, en kvalitativ studie om gräsrotsbyråkraternas arbete kring våldsutsatta kvinnor*, Ersta Sköndal Bräcke Högskola, VT 2017

Emma Hermansson och Madeleine Malmquist, *Lagstiftarens intentioner kontra praktikens tolkning och tillämpning – En rättsvetenskaplig undersökning av rekvisitet annat förhållande i hemmet i 2 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga*, Stockholms universitet Institutionen för socialt arbete, HT 2008

Maria Lidén, Marianne Nordin, Malin Åsander, *Helhetssyn & Samverkan, Handläggares upplevelser av samverkan och helhetssyn i kontakten med klienter med komplex problematik*, Umeå Universitet, Socionomprogrammet VT 2017

Evelina Wennerlund, *Rättssäkerhet vid beredandet av vård enligt LVU*, Örebro universitet Institutionen för beteende-, social- och rättsvetenskap, VT 2008

Övrigt

Socialstyrelsens handbok, *Vårdnad, boende och umgänge. Handbok – stöd för rättstillämpning och handläggning inom socialtjänstens familjerätt*, 2012

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning, Stockholm stad, *Signs of safety, Barn och ungdomar utsatta för våld, Metodstöd för myndighetsutövning*, 2014

Bengt Söderström, *Boken om det som händer, ett metodinslag i samtal med små barn som utsatts för sexuella övergrepp – manual*, Barn- och ungdomspsykiatri Mottagning Vasa, Stockholms läns sjukvårdsområde, Stockholm 2004.

Akademikerförbundet SSR, *Etik i socialt arbete – Etisk kod för socialarbetare*, 2017

Unicef – för alla barn, *Handbok för socialsekreterare – Om barnrättsperspektivet från förhandsbedömning till avslutad utredning*, 2018

Internet

www.barnetsbasta.org
<https://karpmandramatriangle.com/>
www.kunskapsguiden.se
www.socialstyrelsen.se
www.vetenskapligutredningsmetodik.nu/

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*
Prop. 2001:80, *Ny socialtjänstlag m.m.*
Prop. 1979/80:1, *om socialtjänsten;*

Statens offentliga utredningar

SOU 2015:71, *Slutbetänkandet Barns och Ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU*
SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*, Betänkande av förvaltningslagsutredningen
SOU 2001:72, *Barnmisshandel, Att förebygga och åtgärda*, Slutbetänkande av Kommittén mot barnmisshandel
SOU 2008:18, *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – för brukarens skull*

Rättsfall

Högsta förvaltningsdomstolen dom mål nr 262–17, meddelad i Sthlm den 20 juni 2017
Högsta förvaltningsdomstolen dom mål nr 5757–16, meddelad i Sthlm den 8 juni 2017
Högsta förvaltningsdomstolen dom mål nr 5206–16, meddelad i Sthlm den 19 juni 2017
Regeringsrättens dom mål 8480–08, meddelad Sthlm 3 mars 2010.

Ordlista

Abstrakt lagprövning	Allmän prövning av lagrådet om en lag är förenlig med övergripande bestämmelser innan en lag antas av riksdagen
Allmänna råd	Icke bindande råd utgivna av en myndighet
Barnets perspektiv	Föreställningar utifrån barnets subjektiva uppfattning
Barnperspektiv	Vuxnas föreställning om barnets föreställningar
Barnrättsperspektiv	Rättslig konstruktion om vilka rättigheter barnet har i en viss given situation
De lege ferenda	Framtida lag
De lege lata	Gällande lag
Diskurs	Akademiskt samtal kring en fråga eller ämne
Dissociering	Psykologiskt fenomen vid trauma
Epistemologi	Läran om kunskapen
Equity	Begrepp i anglosaxisk rätt för att definiera rimlighet
Föreskrift	Bindande författning utgiven av en myndighet
Författning	Lag i vid bemärkelse vilken innefattar grundlagar, lagar, förordningar och föreskrifter
Författningsdomstol	En särskild domstol som prövar om lagar är förenliga med övergripande bestämmelser, vanligen landets konstitution. Jfr. <i>Konstitutionsdomstol</i>
Förvaltningsrätt	Övergripande rättsområde för den offentliga förvaltningen
Hermeneutik	Vetenskaplig tolkningslära och metod
Inducerade minnen	Falska inplanterade minnen
Konkret lagprövning	Prövning om tillämpning av lag i en konkret situation skulle strida mot någon överordnad lag
Konstitution	Statsrättsligt grunddokument som skapar (konstituerar) staten. Motsvaras av de svenska grundlagarna
Konstitutionsdomstol	Synonymt med Författningsdomstol

Konventionskonform	Tolkning av inhemsk lag på sådant sätt att tillämpningen inte strider mot den folkrättsliga överenskommelsen/konventionen
Lagprövningskyldighet	Offentliganställdas skyldighet att pröva om tillämpning av lag skulle strida mot någon överordnad lag, jfr konkret lagprövning
Metodologi	Läran om metod
Naturrett	Rättsfilosofisk övertygelse om att rättvisan är av utommänsklig karaktär
Normhierarki	Läran om att vissa lagar har ett högre värde än andra. Benämns även laghierarki
Offentlig rätt	Övergripande rättsområde som innefattar all reglering av stat och kommun
Ontologi	Studien av verkligheten
Oskuldspresumtionen	Utgångspunkt att alla ska betraktas som oskyldiga fram till dess skulden har fastställts av domstol, jfr artikel 6 Europakonventionen
Restförd	Noterad med skulder hos Kronofogden
Rättsnihilism	Läran om att juridiken saknar allt immateriellt värde
Rättspositivism	Juridisk utgångspunkt att endast det som står skrivet i lagen gäller, jfr Rättsnihilism
Social barnavård	Reglering av samhällets ingripanden till stöd och hjälp för barn

Baksidestext

Den här boken vänder sig till alla som intresserar sig för samhällets ingripanden till stöd och hjälp för barn. Boken kan läsas av dig som är studerar på socionomprogrammet som en introduktion till rollen som offentliganställd vid landets socialkontor. Den kan även med fördel läsas av den som är ombud till någon part i mål om omhändertagande av barn och för all del även till dig som har till uppgift att döma i barnavårdsärenden.

Boken redovisar vilken betydelse vetenskapliga utredningsmetoder har i barnavårdsärenden och något om de bakomliggande orsakerna till att sådana metoder inte används idag.

En myndigheter ska agera opartiskt och objektivt, men om myndigheten inte använder sig av några vetenskapligt förankrade utredningsmetoder är det inte heller möjligt att belägga att myndigheten har agerat sakligt. Utan användande av vetenskapliga utredningsmetoder är det över huvud taget inte möjligt att avgöra om det finns skäl för samhället att omhänderta ett barn.